



KAFKA
BRIGADE

ONDERZOEK STELSEL-KWALITEITEN



1 Samenvatting

In dit onderzoek naar stelselkwaliteiten zijn enerzijds twee casus onderzocht en geanalyseerd. Ze bieden zicht op enkele aspecten van het Nederlandse stelsel die problematisch kunnen zijn. Daarnaast is gekeken naar een buitenlandse casus, de Belgische Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid. Van twee kanten is zo op een inductieve manier gekeken naar wat de *kwaliteiten* van een stelsel zijn of zouden kunnen zijn en welke afspraken bijdragen aan die specifieke kwaliteit en welke daaraan afbreuk doen.

Een voorbeeld van een kwaliteit zou kunnen zijn de mogelijkheid om een fout en gevolgen te kunnen corrigeren in hetzelfde deel van het stelsel als waarin die gegevens gebruikt worden en gevolgen hebben.

Uit de analyse van de casus komen vele observaties naar voren. Enkele die in verband te brengen zijn met de Belgische casus zijn:

- Lastige of kafkaïaanse situaties komen vaak voort uit de interactie van verschillende wetten *via het gebruik van elkaars gegevens*. Feedback daarover hoeft niet te leiden tot een afweging of een oplossing. Tegelijk zullen uitvoeringsorganisaties *niet anders kunnen* dan de keuzes te maken die voortvloeien uit dit soort interacties.
- Wanneer dit soort eisen samenkomen bij de burger kan een uitvoeringspartij maar in beperkte mate overzien en zeker stellen dat burgers ook *kunnen* voldoen. Dit kan leiden tot situaties waarin:
 1. Een uitzondering moet worden gemaakt, om onredelijke (onmogelijke) eisen te voorkomen. Uitzonderingen die niet altijd op een traceerbare manier worden vastgelegd.
 2. Een catch-22 ontstaat voor de burger. Beide eisen worden afgedwongen, een uitzondering wordt niet mogelijk gemaakt en een burger kan niet aan beide eisen – en dus niet – voldoen.
 3. Sequentiële afhankelijkheden ontstaan, die leiden tot een (lange) optelsom van termijnen.



4. Termijnen die buiten de schuld van de burger, niet gehaald kunnen worden, met (disproportionele) gevolgen in andere domeinen.
5. Willekeur ontstaat, omdat een gegeven op een onjuiste of willekeurige manier tot stand komt en er bij fouten geen duidelijke weg naar correctie en herstel is.

Een eenvoudig voorbeeld van dit principe

Eén van de voorbeelden die een medewerker van het Meldpunt Fouten Overheidsregistraties beschreef was het probleem dat onbemande tankstations zich niet konden inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Altijd al was de eis dat bedrijven zich inschrijven. En altijd al was het opgeven van een adres een vereiste.

Wanneer deze registratie wordt gekoppeld aan de adressen uit de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG) wordt deze eis afhankelijk van een eis in een ander domein. Voor een adres in de BAG is het van belang dat het gebouw een deur heeft. Maar een onbemand tankstation heeft geen deur. Als zo'n koppeling wordt afgedwongen en een uitzondering niet mogelijk gemaakt wordt, dan wordt het onmogelijk om te voldoen.

Deze consequenties komen voort uit het feit dat uitwisselen en koppelen van gegevens altijd dwingt tot keuzes. Het simpele voorbeeld hierboven illustreert dit. Het was altijd al verplicht om je als bedrijf te registreren bij de Kamer van Koophandel en je moest altijd al een adres opgeven. Echter nu dit verplicht een adres moet zijn dat bestaat in een registratie uit een ander domein treden interactie-effecten op. Eisen uit het ene juridische domein werken door in het andere. Een koppeling impliceert dus keuzes. Keuzes die gemaakt *zullen* worden. Dat kan niet anders bij implementatie in registers en software. Als deze keuzes niet op gemaakt worden op beleidsniveau, dan worden ze elders gemaakt met minder overzicht in de gevolgen (elders).



Een stelsel dat keuzes maakt op het juiste niveau

Deze keuzes vragen dus enerzijds om beheersing en gezag op het niveau waarop die gegevens werken en gevolgen hebben. Op dat niveau kan feedback over interactie tussen wetgevingsdomeinen – via de uitwisseling of koppeling van gegevens – zorgen voor een *meer rationele* systematiek. Dat wil zeggen dat de wetten die interacteren afgewogen worden, compleet gemaakt en (meer) consistent gemaakt worden.

Een stelsel dat is ingericht op gebruik van gegevens uit andere domeinen

Tegelijk zullen verschillende domeinen nooit *volledig* rationeel en consistent gemaakt kunnen worden. Dat komt omdat in verschillende domeinen verschillende doelen worden nagestreefd. Gegevens zullen daarom bij uitwisseling en koppeling altijd in meer of mindere mate transformaties moeten ondergaan om ze geschikt te maken voor gebruik in een ander domein. Het zijn immers gegevens die in een andere context, met andere doelen, zijn ontstaan. Ook wetwijzigingen leiden tot gegevenstransformaties binnen, maar ook tussen domeinen. Er is echter geen overkoepelende visie op de uitwisseling en koppeling van gegevens over domeinen die recht doet aan de eisen die dit stelt:

- afwijken moet mogelijk zijn bij gegevensgebruik en vooral -eisen uit een ander domein, om te zorgen dat burgers *kunnen* voldoen
- gegevenstransformaties (en afwijkingen) moeten traceerbaar zijn, zodat oordeelsvorming mogelijk is over de feitelijkheid van gegevens
- de totstandkoming van een gegevenswijziging moet inzichtelijk zijn, ook als die veroorzaakt wordt door een wijziging in een ander domein
- correctie en herstel moet mogelijk zijn over de domeinen waarin de gegevens werken en gevolgen hebben.

De Belgische Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid is een verwijsregister. De Kruispuntbank slaat zelf geen (kopieën van) gegevens op, maar via de Kruispuntbank kunnen gegevens uitgewisseld worden tussen de



deelnemende organisaties. In de Kruispuntbank is bekend welke organisatie welke gegevens heeft, van welke personen en welke tijdsperiode en wie toegang heeft.

De Belgische Kruispuntbank wijkt sterk af van het Nederlandse systeem. Al hebben we in Nederland diverse ideeën van de Kruispuntbank overgenomen, zoals het concept “eenmalig uitvragen” en het concept van “authentieke gegevens” of “first-source”. Anders dan in Nederland worden deze concepten niet alleen in regelgeving vastgelegd, maar ook daadwerkelijk *georganiseerd* via de implementatie van het stelsel.

Een sterk juridisch kader

Waar er in Nederland geen wet is die inrichting en organisatie van de Staat regelt vanuit de invalshoek van gegevens en informatie, zoals de Compatibiliteitswet dat doet vanuit de invalshoek van geld of de Ambtenarenwet voor personeel regelt de Wet op de Kruispuntbank voor de sociale zekerheid dit voor één domein, het domein van de sociale zekerheid. De sterke coördinatie, die tegelijk beperkt is tot de voorwaarden voor de samenwerking, maakt tegelijk een grote autonomie van de deelnemende organisaties mogelijk.

Een positie om problemen tot besluiten te laten leiden

De Kruispuntbank wordt geleid door een raad van belanghebbenden. Dat wil zeggen dat de instituties van de federale Belgische sociale zekerheid – die tevens gebruikers zijn – de Kruispuntbank besturen. De Kruispuntbank behandelt tevens alle beleidsinitiatieven en procesveranderingen. Zij is daarbij in een positie om problemen voor uitvoeringsorganisaties van botsende of juist afwezige wettelijke kaders en andere problemen van een “normatief tekort” gezaghebbend te adresseren. Zij is daarbij “in grote mate vrij van politieke inmenging” (OECD, 2008:207).



Een stelsel dat keuzes maakt op het juiste niveau

Waar in Nederland geen gezag en/of vanzelfsprekende en evenwichtige besluitvorming is georganiseerd op het niveau waarop gegevens werken en gevolgen hebben voor burgers is in België een niet-politiek tegenwicht georganiseerd. Waar verschillende wetgevingsdomeinen interacteren, kan de afweging teruggelegd worden op het niveau waar het hoort.

Andersom is door de opzet van het het systeem een overzicht van gegevensstromen georganiseerd. Dat betekent onder meer dat het handelingsvermogen georganiseerd is om democratische keuzes te maken – *en met zekerheid te effectueren* – op het vlak van gegevensuitwisseling.

Standaardisatie & coördinatie van de backoffice

Bij de Kruispuntbank is gekozen voor een holistische aanpak. De informatieverwerkende processen en systemen van de deelnemers “de back office” werden gereorganiseerd en worden gecoördineerd. Gegevens worden uitgewisseld in een publiek toegankelijk, gezamenlijk gegevensmodel. Er zijn zowel technische en organisatorische standaarden, als authenticatieprocessen, als begrippen (semantiek) als werkinstructies. Omdat gegevens via één route lopen, is een meta-standaard of gedeelde (deel-)standaard voor gegevensuitwisseling vrijwel vanzelfsprekend. Er is één organisatie verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van de standaarden.

Verdere coördinatie via een verwijsregister

Hoewel de Kruispuntbank een verwijsregister is, maakt de opzet het ook mogelijk om

- de rechten van een burger voor het gehele netwerk in één keer vast te stellen
- via één kanaal naar de burger te communiceren



- om burgers proactief te laten weten welke rechten ze zullen ontvangen.

Ook in een versnipperde situatie waarin een burger te maken heeft met allerlei verschillende inkomensbestanddelen, kan toch in één keer, via één kanaal vooraf en pro-actief overzicht gegeven worden aan burgers.

Een stelsel dat is ingericht op gebruik van gegevens uit andere domeinen

Op dit punt is de vergelijking tussen de Kruispuntbank en het Nederlandse stelsel *als geheel*, niet helemaal eerlijk. Veel minder heeft de Kruispuntbank te maken met geheel andere doelen van wetgeving of totaal standaarden op een totaal andere grondslag, omdat de Kruispuntbank alleen te maken heeft met de sociale zekerheid. Harmonisatie is daarom veel haalbaarder en mate waarin het stelsel nooit *volledig* rationeel en consistent gemaakt kunnen worden veel kleiner. Tegelijk is de vergelijking ook niet helemaal oneerlijk. Want ook binnen een smallere context gaat harmonisatie niet vanzelf.

Het is duidelijk dat de Kruispuntbank geen volledig antwoord is op alle eisen waaraan een stelsel dat is ingericht op gebruik van gegevens uit andere domeinen zou moeten voldoen. Tegelijk zien we wel dat de Kruispuntbank beide geïdentificeerde stelselkwaliteiten – keuzes op het juiste niveau & ingericht op gebruik van gegevens uit andere domeinen – in belangrijke mate adresseert.



2 Inhoud

1	Samenvatting.....	2
3	Inleiding.....	9
4	Leeswijzer.....	10
5	Narratief: Voor (w)elk adres energieprestatielabel?.....	11
6	Contra-expertise: hoe zit het volgens de professionals?.....	17
7	Voorlopige analyse voor (w)elk adres een ep-label.....	20
8	Narratief: Geen inschrijving, geen salaris.....	27
9	Voorlopige analyse: Geen inschrijving, geen salaris.....	34
10	Complexe wetgeving wat is dat en voor wie?.....	40
11	Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid (België).....	50
12	Analyse – de weg van complexiteit naar eenvoud.....	56
13	Conclusies.....	63
14	Een basis voor handelingsperspectief.....	67
15	Bronnen, literatuur en interviews.....	74



3 Inleiding

In dit onderzoek naar stelselkwaliteiten zijn enerzijds twee casus onderzocht en zijn de achtergronden besproken met diverse professionals, met gebruikmaking van aanvullende documenten en eerder onderzoek. Ze bieden zicht op enkele aspecten van het Nederlandse stelsel¹ die problematisch kunnen zijn. Daarnaast is gekeken naar een buitenlandse casus, de Belgische Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid. Van twee kanten is zo op een inductieve manier gekeken naar wat de kwaliteiten² van een stelsel zijn of zouden kunnen zijn en welke afspraken bijdragen aan die specifieke kwaliteit en welke daaraan afbreuk doen.

Een voorbeeld van een kwaliteit zou kunnen zijn de mogelijkheid om een fout en gevolgen te kunnen corrigeren in hetzelfde deel van het stelsel als waarin die gegevens gebruikt worden en gevolgen hebben.

In dit onderzoek is het *niet* de bedoeling om een (totaal-)overzicht van stelselkwaliteiten te presenteren, noch om bestaande ideeën over kwaliteitsaspecten, zoals datakwaliteit, op te sommen vanuit het perspectief van één organisatie. De bedoeling is om vanuit concrete problemen van burgers te duiden waarin de uitwisseling en koppeling van gegevens tekort schiet in het licht van het bredere kader van de uitwisseling en koppeling van gegevens en waar eigenschappen van een ander stelstel kunnen inspireren tot verbetering.

-
- 1 Met het begrip stelsel wordt hier bedoeld het geheel van organisaties dat gegevens uitwisselt en koppelt op gezag van de overheid.
 - 2 Bij het begrip *kwaliteit* volgen we hier de vrij intuïve definities van NEN en ISO (ISO 9001). *Een kwaliteit is een kenmerk of een eigenschap van een entiteit die van belang is om aan een vastgestelde of vanzelfsprekende behoefte te voorzien.* Een vanzelfsprekende kwaliteit is bijvoorbeeld de mogelijkheid om een fout te kunnen corrigeren in hetzelfde deel van het stelsel als waarin die gegevens gebruikt worden en gevolgen hebben. Dit is overigens een kwaliteit die het Nederlandse stelsel nu niet heeft.



4 Leeswijzer

Behalve het hoofddoel uit de inleiding, zijn de casus, de analyses en de daarin geïdentificeerde mechanismen of de beschrijving van de Kruispuntbank onderzoekjes op zichzelf en ook op zichzelf te lezen. De analyse van het geheel is echter lastig te lezen zonder kennis te nemen van de voorgaande onderdelen.

Hieronder zal eerst twee keer een narratief naar voren worden gebracht. Het eerste narratief is “officieel” onderdeel van de opdracht. Het tweede narratief is gemaakt in een andere context, maar op verzoek van de opdrachtgever toegevoegd. Op elk van de narratieven volgt een analyse die de casus naar een hoger abstractieniveau tilt.

De narratieven en hun analyses worden gevolgd door een intermezzo over complexe wetgeving. Dit hoofdstuk was geen onderdeel van de opdracht, maar is het resultaat van een tussentijds verzoek van de opdrachtgever. Dit hoofdstuk gaat over de belangrijkste klacht van uitvoeringsorganisaties, complexe wetgeving. Maar wat is complexe wetgeving en voor wie?

Hierna wordt de Kruispuntbank voor sociale zekerheid beschreven. De belangrijkste invalshoek daarbij is de vraag naar hoe het stelsel in elkaar zit en hoe deze opzet de problemen in de Nederlandse situatie – als inverse-stelselkwaliteiten – te adresseren.

Tot dit punt is elk hoofdstuk zelfstandig te lezen. De hierop volgende analyse bouwt echter voort op de vorige hoofdstukken en is daarom niet makkelijk te lezen zonder ten minste kennis te nemen van de analyses van de casus.

In de conclusie worden twee stelselkwaliteiten benoemd en waarom dit vanzelfsprekende en expliciete kwaliteiten van een stelsel zouden moeten zijn.



5 Narratief: Voor (w)elk adres energiestatietielabel?

Gerard wil een energielabel aanvragen voor enkele kleine winkelruimtes. Dat lukt niet omdat één van de huisnummers niet in de Basisadministratie adressen en gebouwen blijkt te staan. Het lukt hem ook niet het huisnummer te laten toevoegen. Gerard vreest nu een boete. Maar hoe moet hij dan voldoen?

Dit is een verhaal door de ogen van een burger. In dit verhaal zijn geen correcties aangebracht, bijvoorbeeld omdat de burger of professional niet van alle details van wet- en regelgeving op de hoogte bleek of omdat zij elkaar niet volledig begrepen. Dit hoort allemaal tot de handelingssituatie waarin een burger zijn probleem moet oplossen. Een narratief is bedoeld voor oordeelsvorming.

** Namen in dit narratief zijn fictief.*

Bijna dertig jaar geleden, toen Gerard 43 was, kocht hij met een vriend enkele winkelruimtes. Als er in die tijd een nieuwe wijk gebouwd werd, moest daarin ook plaats zijn voor winkels en kantoorruimtes. Echter de woningbouwverenigingen die de huizen in zulke wijken kochten, vonden zakelijk onroerend goed lastig. Een vriend van Gerard wilde daarom zeven kleine winkelruimtes kopen in zo'n nieuwe wijk. Gerard investeerde mee. Samen verhuurden ze de ruimtes aan winkeliers. Vele jaren later overleed zijn vriend en zakenpartner, zodat hij nu de enige eigenaar is.

Gerard is nu 72. Een paar jaar geleden is er brand geweest bij de zonnestudio die de nummers 14 en 15 huurden. Ook de nummer 13 en 16 hebben daarvan last gehad. Hij heeft alles laten herstellen, maar heeft daarna last van leegstand. Toch heeft hij na een ruim half jaar weer een huurder in elke ruimte. Nu echter, zegt de huurder van nummers 11, 12 en 13 in juni 2021 de huur op. Gerard wil daarom verkopen. Echter daarvoor is tegenwoordig een energielabel nodig, aldus de notaris.



per		11	12	13	14	15	16	17	huurders
7/2/1985	oplevering als losse winkels								A
26/5/2016	BRAND	A	B						B
1/10/2016						D			C
1/1/2017			A	A	B				D
5/11/2021	Huisnummer 16 ingetrokken								E
23/11/2021	Huisnummer 12 ingetrokken								F
23/11/2021	Huisnummer 13 ingetrokken								G
		verkop	verkop	verkop					
	BAG heden	11			14			17	

Visuele weergave van hoe de zeven winkels zijn samengevoegd in de jaren sinds de brand en heroplevering.

Het kan maar gebeurd zijn

Nadat Gerard offerte heeft aangevraagd, bedenkt hij dat hij maar het beste meteen voor alle ruimtes een energielabel kan aanvragen. Als hij dit aan het bouwtechnisch adviesbureau vraagt, zegt deze echter dat dit niet kan. De ruimte op nummer 15 staat niet in de Basisadministratie adressen en gebouwen, de BAG. Bij de mail zit een lijstje met huisnummers in de straat, waarop inderdaad alleen nummer 15 ontbreekt. “U kunt contact opnemen met de gemeente om deze toe te voegen, daarna kunnen wij een label verzorgen.”

Gerard hoort bij de gemeente dat hij bij de afdeling vergunningen en bouwtoezicht moet zijn en daar stuurt Gerard zijn verzoek heen. Hij informeert de gemeente over de verhuursituatie, geeft aan dat hij voor elke winkelruimte in de splitsingakte een energielabel wil laten bepalen, maar dat daarvoor een “vooraanmelding nodig is in het Kadaster en de BAG viewer.” En nu blijkt nummer 15 onbekend. En waarom heeft de gemeente niet laten weten dat ze nummer 15 verwijderd hebben, vraagt Gerard zich af?



Nummer 15 kan niet aangemaakt worden

Nadat hij de gemeente gesproken heeft, neemt hij contact op met het Kadaster. Hij vertelt dat de gemeente huisnummer 15 niet wil aanmaken. Er zit één huurder in en de gemeente is bezig met het opschonen van de huisnummers. “Maar dat kan de gemeente toch niet zeggen? Ik moet een energielabel hebben. Dadelijk krijg ik een boete.” Het Kadaster laat Gerard een dag later weten dat ook zij zien dat het adres niet bestaat bij de gemeente. Zij zien wel dat het is geleverd op 12 april 2007 met een adressering. Daarom heeft het Kadaster een terugmelding gedaan bij de gemeente. Dat kan wel een week of twee duren, maar zodra het Kadaster wat hoort, zullen zij Gerard op de hoogte stellen.

Ondertussen meldt het Kadaster bij de gemeente dat zij geen BAG-koppeling kunnen maken en dat Gerard daarom geen energielabel kan krijgen. Zij verzoeken de gemeente dit binnen twee weken op te pakken, zodat Gerard voor het einde van het jaar zijn energielabel kan aanvragen.

Een energielabel voor elke ruimte, behalve nummer 15

Twee weken later, op 25 augustus krijgt Gerard een energielabel voor zijn winkelruimtes. Op de website EP-Online³, waarop energieadviseurs hun energielabels kunnen registreren, is voor elk huisnummer een energielabel te zien, behalve voor nummer 15.

# label	registratie	opname	therm. zone
11 A+	4/9/2021	25/8/2021	69,70 m ²
12 A++	4/9/2021	25/8/2021	55,05 m ²
13 A++	4/9/2021	25/8/2021	53,83 m ²
14 A++	4/9/2021	25/8/2021	54,54 m ²
15 -	-	-	-
16 A++	4/9/2021	25/8/2021	109,00 m ²
17 A+	4/9/2021	25/8/2021	54,79 m ²

Energie-labels, registratie- en opnamedatum en gebruikte thermische zone voor de panden zoals te vinden in EP Online ten tijde van het onderzoek.

3 EP Online biedt voor iedereen de mogelijkheid om het energielabel op te zoeken van een adres en voor energieadviseurs de mogelijkheid om labels te registreren via ep-online.nl.



Na twee maanden mailt Gerard nog maar eens naar het Kadaster, want zij reageerden snel. Hij heeft nog altijd niets gehoord van de gemeente. Wat moet hij doen? Het Kadaster meldt nogmaals aan de gemeente het verzoek om een huisnummer te koppelen aan het perceel.

Meer nummers verdwenen, maar alleen een probleem met nummer 15

Een week later, op 5 november, hoort Gerard van de gemeente. Het onderzoek naar aanleiding van de terugmelding is afgerond. Ter plaatse hebben zij geconstateerd dat de nummers 15, 16 en 17 zijn samengevoegd tot nummer 17. Daarom is het niet mogelijk om nummer 15 op te nemen in de BAG. Het nog aanwezige nummer 16 is ingetrokken. Ook meldt de gemeente dat alle drie de percelen al jaren toegekend zijn aan het WOZ-object van nummer 17, voor de onroerende zaak belasting.

Gerard snapt er niks van. Hij heeft altijd formuliertjes naar de gemeente gestuurd met daarop wie welke nummers huurde. Dit werd altijd keurig vertaald naar de WOZ. Alles werd altijd apart belast. Soms werden er wel ruimtes samengevoegd, maar de huisnummers bleven altijd bestaan. “En dat is ook logisch,” zegt Gerard. “Elke ruimte heeft aparte watermeters, aparte elektriciteitsmeters, aparte gasmeters. Huurders van meerdere ruimtes mogen de muur doorbreken, zolang ze alles maar terugbrengen in de originele staat bij vertrek. De nummers 11, 12 en 13 zijn tot op de dag van vandaag als aparte nummers blijven bestaan, ook al waren ze samengevoegd en verhuurd aan één winkel.” Wat Gerard dan nog niet weet, is dat de gemeente drie weken later ook de nummers 12 en 13 zal intrekken, zoals we vandaag in de BAG Viewer⁴ kunnen zien. Gerard belt nog maar eens naar het Kadaster. Het Kadaster adviseert hem contact op te nemen met het Meldpunt Fouten Overheidsregistraties, het MFO.

4 De BAG Viewer biedt de mogelijkheid om in de landelijke voorziening van de BAG te kijken via <https://bagviewer.kadaster.nl>.



Het Meldpunt Fouten Overheidsregistraties

Nadat Gerard het formulier heeft ingevuld in november 2021 duurt het lang voordat hij wat hoort. Daarom stuurt hij in februari nog maar eens een mailtje. Begin maart neemt het MFO contact op. Het duurde even, want er waren grote achterstanden. Als Gerard zijn verhaal heeft verteld, gaat medewerker Henk op onderzoek uit. Dat begint met de kwaliteitsbeheerder gegevensmanagement BAG-BGT bij de gemeente. Ook de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland staat Henk uitvoerig te woord. Henk noteert dat de gemeente hem vertelt dat “de BAG bepalend is voor het adres en niets afdoet aan de eigendom van losse kadastrale objecten.” “Als hij één unit wil verkopen, dan moet hij de volgende stappen doorlopen. Hij moet eerst de tussenmuur terugplaatsen. Dan moet hij iemand van bouwtoezicht laten komen, die kijkt of het brandveilig is en voldoet aan het Bouwbesluit. Vervolgens kan de ruimte weer een verblijfsobject worden in de BAG. Daarna kan het weer weer een energielabel krijgen. Een adviseur moet daarvoor langskomen die het dan kan afmelden op het BAG-adres in EP Online, de online tool voor energieprestatie-adviseurs. De adressen op de akten bij het Kadaster, waren adressen op het moment van ondertekening.”

Een duidelijke zaak: kleine letters is een officieel adres, hoofdletters niet

In een mail wijst de gemeentemedewerker er op dat wel te zien is dat nummer 15 geen “officieel” adres is. Hoewel nummer 15 op te vragen is in het Kadaster, “komt deze locatie uit de akte van de notaris. Die is daaruit overgenomen in 2007. Toen was de wet BAG nog niet in werking getreden en bestond de verplichting nog niet om authentieke adressen te gebruiken.” “Sinds 1 juli 2011 zijn alle bestuursorganen verplicht gebruik te maken van de adressen in de BAG.” Ze laat met een schermfoto zien dat nummer 15 geen officieel adres is, en nummer 17 wel. De straatnaam staat namelijk in het ene geval in hoofdletters en in het andere geval in kleine letters. Alleen nummers voorafgegaan met een straatnaam in kleine letters zijn officiële adressen.”



De gemeentemedewerker laat met een tekst in het roze blok zien wanneer er geen sprake is van een officieel adres. “De locatie is in hoofdletters geschreven. Er staat geen aanduiding bij dat er een koppeling is met de BAG” De tekst in het groene blok geeft aan wanneer er wel sprake is van een officieel adres. “De locatie is geschreven zoals het adres is opgenomen in de BAG. Er staat een aanduiding bij dat de locatie gegevens zijn ontleend uit de BAG. Dit betreft dus een officieel adres. Er staat een link bij met de verwijzing naar het Verblijfsobject. Via deze link komt u in de BAG viewer waar u het verblijfsobject kunt raadplegen” * In de afbeelding zijn identificeerbare gegevens weggelaten of vervangen.

Henk probeert Gerard uit te leggen dat het energielabel van nummer 17 ook geldt voor 15 en 16, maar – zo schrijft Henk in zijn logboek – “Meneer blijft erbij dat het energielabel aan het kadastrale object is gekoppeld. Meneer bedankt voor de moeite.” De zaak is gesloten.

Gerard heeft niet het gevoel dat hij er wijzer van geworden is. Als dit zou kloppen, waarom zijn dan de andere nummers die zijn ingetrokken wel te zien met een energielabel? Moet hij voor een energielabel nu werkelijk een muur laten bouwen en inspectie laten komen, om die vervolgens weer te laten afbreken?



6 Contra-expertise: hoe zit het volgens de professionals?

6.1 De situatie volgens de betrokken professionals

Hieronder staat de situatie beschreven volgens de betrokken professionals. Belangrijke conclusies zijn uitgelicht.

6.1.1 Elk juridisch domein z'n eigen adres

Wat een adres is voor Gerard, zijn de adressen in de akte van de notaris uit 2007 toen hij de enige eigenaar werd van de appartementsrechten. Deze adressen zijn ook de adressen voor de Basisregistratie kadaster (BRK). Want deze akte, is de bron voor de BRK. Maar wat een adres is in de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG) bepaalt in principe de vergunning. Daarbij gaat het vooral om de afbankening: is dit één verblijfsruimte? En een adres voor het Energieprestatielabel (EP-label) is in principe een verblijfsobject en dus het BAG-adres op dat moment. En zo zijn er meer domeinen met een eigen definitie. Een adres is in de Basisregistratie waarde onroerende zaken (WOZ) is ook weer anders, want dan gaat het om gebruik.

- Definities verschillen inhoudelijk, omdat de wetgever in verschillende domeinen verschillende doelen nastreeft.

6.1.2 Elk juridisch domein, z'n eigen verplichtingen

Of adressen *wijzigen* en wanneer is ook afhankelijk van de wetgeving in dat domein. Het adres in de BRK is statisch en komt uit de akte. Verandert het gebruik, dan verandert het adres van de Basisregistratie waarde onroerende zaken (WOZ). De Basisregistratie adressen en gebouwen kan ook wijzigen, maar als er geen vergunning nodig is en er niks is gesignaleerd, dan is er geen verplichting tot wijziging. Burgers zelf om wijziging verzoeken. Als er sprake is van één verblijfsruimte, dan kan dit worden gehonoreerd.

- Ook welk *soort* adres bij welk ander soort adres hoort kan verschillen in de tijd. Welk BAG adres hoort bij welk BRK adres bijvoorbeeld, kan veranderen in de tijd.



6.1.3 EP label hoort bij het BAG adres van dat moment

Een EP-label wordt geregistreerd op het BAG adres van dat moment en is vervolgens tien jaar geldig. Wanneer dit BAG adres daarna ingetrokken wordt, blijft de registratie in EP-online ongewijzigd.

- Wijzigingen in het ene domein zijn niet per se zichtbaar in het andere domein, ook niet wanneer ze wel een afhankelijkheid hebben.

6.1.4 Weinig verplichtingen voor gebruiksorganisaties

Verplichtingen voor gebruikers in de keten, of dit nu een notaris is, een makelaar of EP-adviseur, verschillen. Een notaris is verplicht de authentieke registratie te onderzoeken, maar een makelaar kan adverteren met een adres dat niet voorkomt in de BAG. Een EP-adviseur kan – zoals in dit geval – nummer 16 opnemen en – zolang hij de opname volgens de regels doet – nummer 15 en 16 registreren op nummer zestien. Het informeren van de klant daarover is geen verplichting. De gemeente hoeft een eigenaar niet te informeren over het intrekken van een huisnummer. Huisnummerbesluiten worden ook niet openbaar bekend gemaakt.

- Een burger moet niet alleen voorzien dat er verschillende domeinen zijn, waarvoor verschillende definities van een adres gelden. Hij moet ook voorzien dat die verschillende adressen via koppelingen en uitwisselingen wel samenhangen. En hij moet ook zelf voorzien welke informatie via welk portaal te vinden is en die informatie actief opvragen. Zo ziet hij zes EP-labels in EP Online, op zes BAG adressen, waarvan er drie niet meer bestaan. Dit laatste kan hij alleen weten, wanneer hij die informatie actief opvraagt bij de juiste bron.

6.2 In deze concrete situatie

Betrokken professionals vonden het lastig om volledige helderheid te geven over de situatie. De verplichting om authentieke adressen uit de BAG te gebruiken, bestaat sinds 1 juli 2011. Voor het Kadaster gaat de verplichting om adressen uit de akte over te nemen boven de verplichting om



authentieke adressen uit de BAG te gebruiken. De registratie is wel gekoppeld met de BAG. Als de gemeente dit uitlegt aan het Meldpunt Fouten Overheidsregistraties, laat ze met een schermfoto zien dat nummer 15 geen officieel adres is en nummer 17 wel, omdat in het ene geval het adres in hoofdletters staat geschreven en in het andere geval in kleine letters. “En alleen nummers voorafgegaan met een straatnaam in kleine letters zijn officiële adressen.” Gerard hoeft in feite helemaal geen energielabel te hebben voor nummer 15, want deze ruimte is samengevoegd met 16 en 17.

Echter zowel nummer 16 als nummer 17 staan op het moment van offerte en later opname nog in de BAG als adres. Er is voor de gemeente geen aanleiding geweest om de BAG aan te passen. Als de adviseur een energielabel registreert voor de verblijfsruimte waartoe ook nummer 15 behoort, registreert hij dat op nummer 16. Dit is echter precies het nummer dat de gemeente net na de registratie van het energielabel intrekt. Want nummer 16 is geen zelfstandige verblijfsruimte. Ze hadden ook nummer 17 kunnen intrekken, dat maakt aldus de gemeente, BAG perspectief niet uit. Het intrekken van nummer 16 is niet te zien op de website EP-online. Daar lijkt nummer 16 nog te bestaan, met het bijbehorende energielabel.

Het had op vele manieren anders kunnen lopen

Stel de energieadviseur had Gerard ingelicht dat hij niet twee energielabels nodig had voor 16 en 17, maar slechts één label voor 15, 16 en 17 samen. Of stel dat de adviseur dat label niet op het toen bestaande nummer 16 had geregistreerd, maar op nummer 17. Of stel de gemeente had juist nummer 17 ingetrokken in plaats van nummer 16. In al deze gevallen, was het anders gelopen en was er voor de samengevoegde ruimtes 15, 16 en 17 een energielabel geregistreerd op een BAG adres dat bestaat. Dit zou ook geen probleem geven als nummer 15 verkocht zou worden aan de bestaande huurder. Al is dat appartementsrecht slechts een deel van het verblijfsobject, het verblijfsobject heeft een geldig energielabel. Hij zou geen muur hoeven bouwen, een energielabel moeten aanvragen, om vervolgens die muur weer af te breken.



Maar de energie-adviseur deed wat de klant vroeg, voor elk nummer een label. Gerard informeerde de gemeente alleen als er een nieuwe huurder in een pand kwam. Want een samenvoeging, dat is voor Gerard niet iets tussen hem en de gemeente, maar iets “dat huurders mogen, als ze het bij vertrek weer in de originele staat brengen.” En de gemeente vroeg niks aan Gerard bij het intrekken van een nummer en informeerde hem niet.

Het had goed kunnen gaan. Alle informatie was in principe beschikbaar voor de betrokken actoren. Tegelijk lijkt er ook geen ander probleem, dan onduidelijkheid en onzekerheid voor Gerard. Dat wil zeggen één van de betrokken organisaties is nog bezig te bespreken en bepalen “hoe zij de situatie nu zien.” Maar in de praktijk heeft Gerard geen last gehad van het feit dat een energielabel niet is afgegeven voor de verblijfsruimte als geheel. De nummers 11, 12 en 13 zijn inmiddels zonder problemen verkocht al waren deze nummers samen één verblijfsruimte met toch drie aparte EP-labels.

7 Voorlopige analyse voor (w)elk adres een ep-label

7.1 De situatie voor burgers

Wanneer je als burger de hoofdlijn *over de verschillende domeinen* eenmaal doorziet, is het niet moeilijk om te weten wat je moet doen. Gerard had drie energielabels kunnen aanvragen, één voor elke verblijfsruimte. Hij had kunnen aangeven op welk nummer hij dat geregistreerd had willen hebben. En hij had de gemeente kunnen verzoeken precies die nummers op te heffen waarop dat label *niet* was geregistreerd.

Om Gerard adequaat te informeren is *overzichtskennis* nodig. Kennis van hoe verschillende domeinen samenhangen en welke registratie actueel en gezaghebbend is en welke een momentopname. Kennis die gefundeerd is, zodat oordeelsvorming mogelijk is over de gegevens in verschillende registraties. Dit is geen gebrek aan doenvermogen aan de kant van Gerard. Geen enkele individuele professional kon Gerard een volledig handelingsperspectief aanreiken. De verbinding tussen de verschillende domeinen moest Gerard zelf leggen.



7.2 Een laag dieper naar aanleiding van de casus

Inzichten uit de gesprekken met professionals.

7.2.1 Koppelen van gegevens: idee en werkelijkheid

Wanneer we registraties koppelen, hopen we inzicht te verkrijgen met de zekerheid, zoals we die kennen van moderne database *binnen* een organisatie. Dat we alle kentekens kunnen vinden van een bepaalde eigenaar binnen een organisatie als de RDW vinden we vanzelfsprekend. Net zoals we verwachten dat als iemand overlijdt, dit niet leidt tot kentekens zonder eigenaar en zeker niet tot kentekens die we niet meer kunnen terugvinden. De database binnen een individuele organisatie, binnen één juridisch domein, is ons referentiekader.

Uit deze casus leren we dat dit niet zo werkt met gegevensuitwisseling *tussen* organisaties. Daarvoor zijn vele redenen, waarvan enkele belangrijke naar voren komen in deze casus.

7.2.2 Vereisten in combinatie met andere domeinen

Als wetgeving een *eis* stelt aan burgers, zoals een energielabel, dan moet het uiteraard mogelijk zijn voor burgers om aan die eis te *kunnen* voldoen. Wanneer die eis tevens wordt gecombineerd met de vereiste om een registratie te gebruiken *uit een ander domein*, dan leidt dat tot de noodzaak om afwijkingen mogelijk te maken.

De mogelijkheid tot afwijken is noodzaak, zeker bij verplichte koppelingen

Wie verantwoordelijk is voor het energielabel en daarmee voor de verplichting voor burgers om een energielabel te hebben bij verhuur en verkoop, is er daarmee ook verantwoordelijk voor dat burgers een energielabel *kunnen* registreren. Tegelijk is er geen overkoepelend gezag, maar is er sprake van een ketensamenwerking. Er zijn wettelijke



afhankelijkheden, maar zonder dat dit een organisatorische afspiegeling heeft. Er is niet één organisatie die de verantwoordelijkheid kan nemen voor het geheel. En dus ontstaat de noodzaak tot afwijken. Want ketenpartners doen niet altijd of niet altijd tijdig een aanpassing. Dat kan zijn omdat situaties niet zijn voorzien, want niemand beziet beide domeinen als een geheel. En zo zijn er meer redenen. Tegelijk zal bijvoorbeeld een gevangenis met één adres en drie gebouwen, toch drie energielabels moeten kunnen registreren, ook als de gemeente geen gevolg geeft aan een verzoek drie adressen te registreren. In zo'n geval moet de organisatie die de eis aan de burger stelt ofwel een uitzondering maken ofwel de burger opzadelen met een taak die het zelf niet voor elkaar krijgt. Als zij de burger niet wil opzadelen met een onmogelijke taak, dan moet zij wel een uitzondering maken.

Uitzonderingen moeten traceerbaar zijn

Tegelijk leiden uitzonderingen – hoe noodzakelijk ook – nu niet altijd tot situaties waarin later nog goed te reconstrueren is waarom de uitzondering is gemaakt of op basis waarvan. Uitzonderingen zijn ook niet altijd makkelijk terug te halen of te groeperen. Dat kan belangrijk zijn op individueel niveau, voor herstel bijvoorbeeld, maar ook op publiek niveau. Uitzonderingen moeten kunnen leiden tot feedback, leren, besluitvorming en – uiteindelijk – een responsive overheid die zich verbetert naarmate ze de domeinen en hun interacties beter overziet. We zien de handeling van het vastleggen van een gegeven te weinig als een ding op zich. Impliciet veronderstellen we een perspectief van volledig overzicht waarin zowel de wet als de registratie voorziet in elke situatie en waarin de vertaalslag daartussen een triviale is.

Gegevens moeten traceerbaar zijn over wetswijzigingen heen

Wat geldt voor uitzonderingen, geldt ook voor wetswijzigingen. Wetswijzigingen kunnen ertoe leiden dat registraties uitbreiden of juist inkrimpen en dat kenmerken of historie voor of na de wetswijziging niet, nog niet of niet meer beschikbaar zijn. Wetswijzigingen leiden daarom tot vaak



moeilijke beslissingen: hoe om te gaan met gegevens van daarvoor? Dit is in essentie eenzelfde soort handeling als een uitzondering. Dit zijn beslissingen die evident noodzakelijk zijn, maar wel traceerbaar zouden moeten zijn.

Gegevensuitwisseling is ook een vorm van automatische besluitvorming

Gegevensuitwisseling tussen organisaties is per definitie het vermengen van rechtsgebieden. Zowel bij een koppeling als bij matches⁵ moeten bij elke individuele casus keuzes gemaakt worden. Welke juridisch domein heeft prioriteit? Zijn gegevens beschikbaar? En als ze in het domein dat prioriteit heeft niet beschikbaar zijn, moeten ze dan uit het andere domein komen? Moet beschikbaarheid worden afgedwongen?

Enkele voorbeelden van dit soort keuzes

De Kamer van Koophandel registreert bedrijven op een adres uit de BAG. Als een adres in de BAG niet beschikbaar is, dan wijst ze die inschrijving af. In dat geval wordt beschikbaarheid afgedwongen ten behoeve van een volledige koppeling⁶.

Wanneer een energieprestatie-adviseur een opname doet, kan het adres beschikbaar zijn, de sleutel (het ID) van het verblijfsobject of beide. Wanneer beide beschikbaar zijn, krijgt de sleutel van het verblijfsobject voorrang en anders wordt het adres gebruikt om de BAG te bevragen en worden die gegevens opgenomen in EP-online.

De Basisregistratie kadaster wordt in verband gebracht met zowel de Basisregistratie handelsregister als de Basisregistratie adressen en gebouwen. Om dit te doen, moet een veelheid van keuzes gemaakt worden. Dit is dan ook een systeem op zichzelf, dat probeert op een

-
- 5 Het woord matches geeft aan dat een verwijzing wordt gezocht en – indien gevonden – opgenomen in de registratie naar een andere registratie, waarmee een vollediger of actueler beeld kan worden verkregen. Als onroerend goed op naam van een bedrijf staat, kan dat bedrijf van naam wijzigen. Met een link in de Basisregistratie kadaster naar de Basisregistratie handelsregister kan de actuele naam van het bedrijf gevonden worden.
- 6 Afdwingen van een koppeling, zonder de mogelijkheid tot uitzonderingen, leidt uiteraard tot problemen wanneer er geen BAG-adres beschikbaar is. Een voorbeeld zijn de onbemande tankstations op pagina 3 en 43.



slimme maar complexe wijze deze relaties zo compleet mogelijk te maken.

Al deze keuzes en slimme oplossingen om relaties te vinden tussen registraties worden elke dag met duizenden tegelijk genomen. Dit betekent dat uitwisseling en koppeling van gegevens ook een vorm van automatische besluitvorming is. Daarin worden gegevens aangepast om geschikt te zijn voor lokaal gebruik. Daarin worden gegevens omgezet van de ene naar de andere standaard. Daarin worden gegevens die niet één op één te koppelen zijn op een slimme manier toch bij elkaar gezocht. En daarin worden keuzes gemaakt tussen verschillende juridische domeinen, mede op basis van beschikbaarheid van gegevens. Die beschikbaarheid kan soms behoorlijk laag zijn⁷. Dit alles maakt uitwisseling en koppeling van gegevens complex. Het zijn keuzes over de interactie van domeinen. Keuzes die, zouden ze één organisatie spelen, op een hoger niveau gemaakt zouden worden.

- Uitvoeringsorganisaties *moeten* deze keuzes maken, simpelweg omdat ze de opdracht hebben om bepaalde gegevens met elkaar in verband te brengen. Tegelijk kunnen zij hun opdrachtgevers uit verschillende domeinen niet dwingen tot overeenstemming, rationaliteit of besluitvorming überhaupt.
- Complexiteit van wetgeving ligt voor de uitvoering veelal in twee domeinen die elk vanuit een eigen perspectief regelgeving opstellen, die interacteert, maar zonder die consequent, rationeel en compleet te maken.

7.2.3 Meer fouten en interactie-effecten

Gebruik van gegevens in andere domeinen betekent dat die gegevens gevolgen hebben in andere domeinen. Dat vraagt om het nemen van de verantwoordelijkheid om deze integratie in goede banen te leiden. Dat vraagt om overzicht, het stellen van kwaliteitseisen en handelen naar feedback. Hieronder geven professionals voorbeelden van het tekort hieraan.

7 Vanuit de Basisregistratie kadaster bijvoorbeeld, kan maar zo'n 50 tot 60% gematched worden met de Basisregistratie handelsregister.



Wie een pand heeft op de hoek van de Poepsteeg en de Emmalaan, zal de voordeur wellicht willen verplaatsen van de Poepsteeg naar de Emmalaan. Daarop moet de BAG adressering worden aangepast, want gemeenten moeten – gewenst vanuit de veiligheidsregio – nummeren aan de zijde waar de openbare ruimte zich bevindt. Zo'n “verhuizing” kan impact hebben op alles. Niet alleen vandaag, maar ook twintig jaar later.

Als dit bijvoorbeeld niet in de historische archieven van de monumentenregistratie wordt overgezet, heeft dat consequenties. Er is bij diverse basisregistraties, waaronder de BAG, zoiets als een “infrastructurele wijziging”. Daarmee kan bij het hernummeren van een object de historie meeverhuizen, althans in de BAG zelf. Wordt dat niet goed uitgevoerd, dan gaat de historie verloren.

Afnemers van basisregistraties hebben vaak een zwakkere historie – of geen historie – dan de basisregistratie zelf. En soms gebruiken afnemers zelfs de sleutels (ID's) uit een basisregistratie niet. Zo gebruikt PostNL niet de sleutels uit de BAG, maar de openbare ruimte en het huisnummer. Dit zijn allemaal keuzes met consequenties. Wanneer een huis gesplitst wordt in nummer 1 en 1a, dan blijft nummer 1 tijdens de bouw bestaan. Er komt een nieuw nummerbesluit en als de bouw klaar is, wordt eerst 1 en 1a geregistreerd in de BAG met een nieuwe sleutel en als laatste stap wordt de oude sleutel van nummer 1 ingetrokken. De laatste stap in het proces is dus de intrekking van een huisnummer. PostNL ontvangt een lijst met nummerbesluiten met sleutels, maar gebruikt niet de sleutels. Het gevolg is dat bij het intrekken van het nummer dit adres z'n postcode verliest.

Er zijn verschillende soorten koppelingen. Een koppeling tussen twee unieke sleutels is een eenduidige koppeling. Maar uiteindelijk zijn percelen achter een adres ingetekend met coördinaten en verblijfobjecten gekoppeld aan één coördinaat. Een publiekrechtelijke beperking, zoals de sluiting van een opiumpand of een monument, kan sinds oktober 2020 geregistreerd worden op een BAG object. Wanneer dit BAG object niet exact juist staat ingemeten en perceelgrenzen overscheidt dan geldt de beperking opeens ten onrechte voor misschien wel drie percelen. In een binnenstand zouden dat wel 28 appartementen kunnen zijn. Wie bij de gemeente dit soort beperkingen



registreert, kan niet van te voren zien welke BAG objecten aan welke BRK percelen gekoppeld zijn. Het is een voorbeeld van een wet die van het Kadaster vraagt een registratie van de gemeente aan te nemen, die tevens een recept voor fouten is, zonder een duidelijke weg om zulke fouten te melden.

- Al dit soort fenomenen vragen om correcties en herstel. Het issue daarbij is niet dat er fouten gemaakt worden of dat er vervuiling is in registraties. Fouten zullen altijd gemaakt worden en onjuistheden zullen er altijd zijn. Het punt is drieledig.
 1. Ten eerste moeten fouten gemeld en hersteld kunnen worden, inclusief de gevolgen daarvan.
 2. Ten tweede is er de noodzaak van een *rationele* systematiek. Dat wil zeggen dat normatieve kaders compleet en consistent moeten zijn. Als normatieve kaders dat niet zijn, dan worden afwegingen in feite naar beneden gedrukt. Ergens zullen deze keuzes gemaakt worden, omdat een implementatie in software simpelweg afdwingt dat keuzes compleet en consistent zijn.
 3. Ten derde is het van belang dat zulke keuzes gemaakt worden op een niveau dat de betrokken wetgeving overspant. Als dat niet gebeurt, wordt er in feite geen keuze gemaakt. De keuze wordt dan “ergens” gemaakt. Welke keuze dat bleek te zijn, ontdekken we dan later aan de hand van de consequenties.

Onze visie op de uitwisseling en koppeling van gegevens is nu te beperkt. Er is een beeld nodig van hoe – in het algemeen – uitwisseling en koppeling van gegevens tussen domeinen op een *traceerbare* manier kan plaatsvinden. Als dat kan, kan ook teruggehaald worden waar de fouten ontstaan, de uitzonderingen gemaakt moeten worden en waar er blijkbaar sprake is van normatieve tekorten. Dat is de feedback voor het beleid. Die feedback moet ergens toe leiden. Dat vraagt om een institutioneel proces dat (meer) vanzelfsprekend leidt tot een beleidsbeslissing op een afzienbare termijn.



8 Narratief: Geen inschrijving, geen salaris

Evert is arts in Suriname en wil zijn specialisatie tot oogarts voltooien. Dat kan in een Nederlands ziekenhuis. Het lukt hem pas na bijna drie maanden om een bankrekening te openen, want geen inschrijving bij de gemeenten, geen BSN en dus geen DigiD, geen zorgverzekering, geen bankrekening en meer. En ook geen salaris.

Dit is een verhaal door de ogen van een burger. In dit verhaal zijn geen correcties aangebracht, bijvoorbeeld omdat de burger of professional niet van alle details van wet- en regelgeving op de hoogte bleek of omdat zij elkaar niet volledig begrepen. Dit hoort allemaal tot de handelingssituatie waarin een burger zijn probleem moet oplossen. Een narratief is bedoeld voor oordeelsvorming.

** Namen in dit narratief zijn fictief.*

In Suriname is er geen volledige opleiding tot oogarts. Wel heeft het ziekenhuis waar Evert werkt een vaste band met een Nederlands ziekenhuis. Het is een voor iedereen voordelige constructie. Hij blijft in dienst bij het Surinaamse ziekenhuis, het Nederlandse ziekenhuis biedt de opleiding gratis aan en betaalt een stagevergoeding voor een arts die tijdens zijn opleiding gewoon productie draait. De bedoeling is dat hij 1 juli 2021 start met zijn specialisatie.

Wat vooraf ging

Een arts moet in Nederland ingeschreven zijn in het BIG-register. Daarom moet Evert allerlei officiële stukken laten legaliseren⁸, zoals zijn diploma's. Pas daarna kan hij de online aanvraag starten. Evert begint daarom al in december 2020. Veel mails gaan heen-en-weer met het Nederlandse ziekenhuis waar hij gaat werken en studeren. Ruim voordat hij in Nederland

⁸ Legaliseren is het geschikt maken van een document voor gebruik in een ander land.



is, doet Evert al zijn aanvraag voor opname in het register. Een bewijs van inschrijving heeft zijn toekomstige werkgever weer nodig voor de aanvraag van zijn werkvergunning bij het UWV. Volgens de wet duurt de aanvraag maximaal acht weken. Evert verwacht daarom begin maart zijn inschrijving in het BIG-register te kunnen toesturen aan het ziekenhuis, zodat zij dit weer naar het UWV kunnen sturen.

Al is zijn bewijs van inschrijving er nog niet, het ziekenhuis doet begin april toch alvast de aanvraag voor zijn werkvergunning en tevens voor zijn verblijfsvergunning bij de IND. Het ziekenhuis heeft veel ervaring met werknemers uit het buitenland; ze weten dat alles in zo'n traject lang kan duren. Bij de aanvraag voor z'n werkvergunning voegen ze een bewijs van zijn lopende aanvraag BIG. Een week later krijgt het ziekenhuis een brief dat zij vanaf dat moment leges mogen betalen en dat zodra de leges betaald zijn, de behandeling van de aanvraag start. Het ziekenhuis betaalt per ommekeer. Op 28 april is ook Everts BIG-registratie binnen en op 20 mei, na iets meer dan een maand, geeft het UWV uitsluitel. "Echt wel vlot," vertelt de senior adviseur P&O bij het ziekenhuis. Nog een week later krijgt hij bevestiging dat zij een positief arbeidsmarktadvies zouden indienen bij de IND. Dat is nodig voor zijn verblijfsvergunning.

De verblijfsvergunning laat op zich wachten. Omdat de deadline nadert, probeert Evert ook zelf te bellen. Dat is kostbaar vanuit Suriname. Vaker hangt hij een kwartier of langer aan de telefoon zonder iemand te spreken te krijgen. Als hij dan iemand aan de lijn krijgt, blijkt die hem niet direct te kunnen helpen. Hij moet een mail sturen via de website. Op de website echter, staat geen mailadres. Alleen een formulier, dat gemaakt is voor algemene vragen. Dat blijkt ook als hij zijn vraag instuurt. Hij kan daar alleen met algemene vragen terecht.

Het ziekenhuis heeft uiteindelijk wel succes. Evert zal z'n verblijfsvergunning in Nederland kunnen ophalen en zal gebeld worden om op de Nederlandse



ambassade een sticker in zijn paspoort te laten plakken die dient als visum voor de eerste 90 dagen in Nederland. In Nederland moet Evert dan de werkelijke verblijfsvergunning ophalen. Niet lang daarna krijgt het ziekenhuis ook officieel bericht binnen van de IND dat zijn machtiging tot voorlopige verblijf, de sticker in z'n paspoort, verleent. Zo'n bericht komt altijd bij de werkgever binnen die dan de werknemer moet informeren. Maar de stress begint pas.

Verblijfsvergunning ophalen: drie weken

Evert komt op 28 juni in Nederland aan. Vier dagen daarvoor, zo zal later blijken, heeft de IND zijn verblijfsvergunning "besteld". Dat is een pasje op creditcard formaat. Zijn verblijfsvergunning gaat in op 1 juli en dat is tevens de eerste dag waarop Evert aan het werk gaat. Het ziekenhuis als zijn referent en werkgever behoort een brief te krijgen dat het document klaarligt. In plaats daarvan krijgt het ziekenhuis – twee dagen nadat Evert aankomt – bericht dat er vertraging is in het afgifteproces van de visumsticker. Gelukkig had Evert de sticker allang opgehaald en is hij met sticker in Nederland.

Maar op zijn eerste werkdag heeft Evert geen verblijfsvergunning en geen BSN. Het ziekenhuis stelt daarom een "gastvrijheidsovereenkomst" op, zodat hij aanwezig kan zijn in het ziekenhuis. Maar hij mag niet werken en staat met z'n handen op z'n rug in de operatiekamer. Het ziekenhuis baalt ervan, "hij is bevoegd arts, hij stond ingepland."

Ook in Nederland probeert Evert naar de IND te bellen, maar hij kan niet direct een afspraak maken. "Ik ben best timide," zegt Evert, "als iemand zegt dat het niet kan, dan ga ik niet elke dag mailen." Maar ondertussen heeft hij wel een probleem, zo ontdekt hij. "In Nederland gaat bijna alles zonder contant geld. Ik had wel geld bij me, maar

"Ik kon hier bijna niets doen. Je bent totaal afhankelijk van andere mensen. Je kunt niks huren, want je hebt geen bankrekeningnummer. En het ziekenhuis kon geen salaris storten."



geen bankrekening. Daarvoor moet je een BSN hebben. En daarvoor moet je ingeschreven zijn bij de gemeente. En daarvoor moet je een verblijfsdocument hebben. Ook kon ik geen verzekering aanvragen. Gelukkig had ik een reisverzekering. Ik kon hier bijna niets doen. Je bent totaal afhankelijk van andere mensen. Je kunt niks huren, want je hebt geen bankrekeningnummer. En het ziekenhuis kon geen salaris storten.”

Op 9 juli krijgt het ziekenhuis de IND wel aan de lijn. “Wij hadden toen ook net een brief ontvangen, maar grappig, dat was niet de persoon om wie het gaat. Een foutje.” De IND geeft aan dat de verblijfsvergunning op 24 juni “besteld” is. “Maar het was druk en ze hadden achterstanden. Dus het is afwachten tot ze binnenkomen bij het loket zei de IND-medewerker me.” “Alles was in orde. Op 31 mei al – een maand eerder – was er al goedkeuring voor de afgifte van de vergunning.” “Ik vroeg natuurlijk of er wat spoed achter kon. Ze liet zich toen ontvallen dat er nog een loket was dat ik kon bellen. Ze wist niet zeker of ze het nummer mocht geven, maar als er over twee weken geen pas is...”

Een collega-oogarts zegt ondertussen tegen Evert: “Je moet elke dag bellen! En je moet elke dag personeelszaken van het ziekenhuis bellen. Dan gaan ze echt de IND wel vervelen.” En als personeelszaken Evert twee keer aan de lijn heeft gehad, bellen ze het nummer dat ze op 9 juli kregen. “De dame die ik aan de lijn kreeg was hoogst verbaasd dat er iemand van buiten belde,” vertelt de P&O medewerker van het ziekenhuis. “‘U bent aan het wachten op een brief?’, zei ze, ‘die gaat niet komen. Het systeem is defect,’ vertelde ze mij. ‘Maar de stukken zijn aangemaakt en verzonden en liggen al een paar weken klaar bij het IND loket. Mijn collega had moeten weten dat er op dit moment geen brieven aangemaakt worden, maar ze had wel kunnen zien dat het verblijfsdocument er was en verzonden. Dat staat echter op een ander tabblad, misschien wist ze dat niet.’”



Normaal had Evert daarna eigenlijk moeten wachten op een mail van de IND dat hij een afspraak kan maken. Want normaal mag je pas ná bericht zelf online een afspraak maken om je verblijfsdocument op te halen. Echter het nummer dat de P&O-medewerker belde bleek van het IND-loket te zijn. “Normaal moet dat op afspraak,” vertelde ze, “en er is pas over een week weer tijd voor afspraken. Maar blijft u aan de lijn. Ze rommelde in wat bakken en viste daar het document uit. Als hij in de gelegenheid is, laat ‘m voor 17:00 langskomen, dan leg ik ‘m bij de receptie klaar.”

“Gelukkig kon ik wat eerder weg bij het werk,” vertelt Evert. Op moordtempo gaat hij naar het station. Gelukt. Het is dan 15 juli. De eerste stap is gezet. “Nadat ik mijn verblijfsdocument had, dacht ik: nu kan ik een bankrekening openen! Fout! Je moet je eerst inschrijven bij de gemeente.”

Online afspraak bij de gemeente: vier weken

Een afspraak maken bij de gemeente kon pas op 6 augustus. “Het was zomervakantie, de coronamaatregelen waren al afgeschaald. Mondkapjes waren al niet meer verplicht toen ik landde op Schiphol,” vertelt Evert. “Maar het maken van een afspraak om de balie te kunnen bezoeken, is nog altijd verplicht. Ik zou me inschrijven bij mijn tante in Den Haag. Dat moest wel, want ik kon niets huren. Ik had tenslotte geen bankrekening. Den Haag heeft twee plekken waar je je als buitenlander kunt inschrijven, Eskamp en Spui. Ik moest naar Spui.” Maar Spui had pas over een maand plek voor hem. “Ik heb nog gebeld, want dat had ik nu wel geleerd. Maar er was geen eerdere datum om me te interviewen en de stukken in ontvangst te nemen.” Evert moet dus nog een maand wachten.

Inschrijven bij de gemeente + DigiD: vier weken

“Ik had wel zorgen. Dus ik vroeg aan collega’s die dit eerder hebben doorlopen of je dan direct een BSN krijgt. Dat waren mensen die zich in Groningen of Rotterdam hadden

“Ik kom uit een ontwikkelingsland ik weet hoe het kan werken.”



ingeschreven.” Maar zo bleek het in Den Haag niet te gaan. “Toen ik eenmaal een afspraak had, vroeg ik aan die vrouw: krijg ik mijn BSN vandaag? Nee, zo zei ze, dat ging wel een maand duren. Ze moesten alles controleren. Ik vertelde haar dat collega’s wel hun BSN dezelfde dag gehad hadden in andere gemeenten. ‘Dan moet je naar een andere gemeente gaan,’ vertelde ze me.” Uiteindelijk was het iets korter, drie weken, voor ik mijn BSN via de post ontving. Ik heb natuurlijk meteen een DigiD aangevraagd. Daar had ik al naar gevraagd bij de gemeente. Maar dat moet je online aanvragen, zo bleek. En binnen een week kreeg ik ook mijn DigiD in de post.”

Bankrekening openen: drie weken

“Ik dacht: nu kan ik online een bankrekening openen. Maar dat kan niet als buitenlander. Dat komt, zo gaven ze aan, omdat ik niet de Nederlandse nationaliteit heb. Ook collega’s gaven aan dat ze een afspraak moesten maken. Na twee weken kon ik een afspraak krijgen bij de ING. Dan heb je natuurlijk je bankpas nog niet. Die komt per post na zeven dagen.”

Zorgverzekering: betalen met terugwerkende kracht

“Ik was toen al meer dan 2,5 maand verder, zonder ziektekostenverzekering. Of misschien ook niet, want toen ik een ziektekostenverzekering aanvraag, moest ik betalen vanaf mijn aankomst. Ik wilde eerst een verzekering aanvragen bij Zilveren Kruis. Zij vroegen naar de datum op mijn verblijfsdocument en op de factuur zag ik dat ze premie rekenden vanaf die datum. Ik dacht: wat een boevenstreek! Ditzo,” een onderdeel van ASR Nederland, “wilde me niet verzekeren. Dat lieten ze weten per app. Omdat ik specialist in opleiding ben, krijg ik een stagevergoeding, en dan heb je geen verzekeringsrecht, zo lieten ze me weten. Uiteindelijk heb ik me verzekerd bij UMC Zorgverzekeraar.” Dit is een onderdeel van VGZ. “Daar vroegen ze niet naar de datum op mijn verblijfsdocument, maar ook daar bleek op de factuur dat ze premie



rekenden vanaf die datum. Misschien ben je direct verzekerd? Ik heb me er niet in verdiept. Ik heb maar betaald.”

Eindelijk geld op de bankrekening

Al die tijd kreeg Evert ook geen salaris. “In theorie was het mogelijk geweest om zijn salaris over te maken,” vertelt een medewerker. “Evert heeft een stagevergoeding die zo laag is, dat hij daarover geen belasting moet betalen. Echter zonder BSN zou het ziekenhuis het maximale tarief moeten inhouden en mogen ze geen heffingskortingen toepassen. In de software is bovendien een BSN nodig. Vroeger kon je iemand op anoniem registreren en kon je door, maar nu hebben we een pakket dat dan blokkeert. Daarom hebben we toen gezegd: we kunnen een voorschot overmaken via de financiële administratie en dat later alsnog verwerken in het salarispakket. En we hadden dat ook op een buitenlandse rekening kunnen doen, al is Suriname niet bij IBAN aangesloten. Echter, daar heeft hij uiteindelijk zelf vanaf gezien.”

“Een Surinaamse bankrekening kun je in Nederland niet echt gebruiken,” vertelt Evert. Dat kost je steeds 10%. Gelukkig had ik voor vijf maanden cash geld bij me. Ik kom uit een ontwikkelingsland, ik weet hoe het kan werken.”

Dan moet het ziekenhuis de verlenging aanvragen voor Evert. Wederom geldt dat je dit niet eerder kunt aanvragen dan de beslistermijn lang is. Als er weer iets misgaat – ook buiten de schuld van Evert en het ziekenhuis – is er direct een probleem.



9 Voorlopige analyse: Geen inschrijving, geen salaris

9.1 Wat is het probleem?

De onderstaande voorlopige analyse is gebaseerd op achtergrondkennis, gesprekken met betrokken professionals en experts op specifieke wetgevingsterreinen.

9.1.1 Strengere en kortere termijnen alleen voor burgers

Dat burgers tijdig de juiste informatie verstrekken is steeds belangrijker voor de overheid. Steeds meer regelingen zijn afhankelijk van feiten waarop de overheid geen direct, tijdig of volledig zicht heeft. Daarom moeten werkgevers informatie verstrekken over aanstellingen en betalingen, moeten banken saldi doorgeven en moeten burgers vertellen waar ze verblijven. De eisen aan burgers voor het verstrekken van dit soort informatie zijn in de afgelopen decennia steeds hoger geworden. Ze moeten meer informatie verstrekken en vooral ook sneller. Een verhuizing moet binnen vijf dagen gemeld zijn. Op het overtreden van die informatieverplichtingen staan boetes, die snel kunnen oplopen. Dit alles omdat informatie steeds belangrijker wordt voor de dienstverlening.

Die dienstverlening wordt ook steeds belangrijker voor burgers. Daar zijn de teugels echter in het geheel niet aangehaald. Termijnen zijn vaak een maand, twee maanden en worden regelmatig overschreden. Dat heeft vaak grote consequenties voor burgers, die zich daar niet effectief tegen kunnen verweren.

9.1.2 Termijnen als directe oorzaak van problemen

In het beeld van de werkgever van Evert, zien we dat de termijnen twee kanten op werken. De IND echter geeft aan dat er geen termijn is die maximeert hoe ver tevoren je een aanvraag mag indienen. Ook ben je niet verplicht om op een brief te wachten, voordat je een afspraak kunt maken bij het IND loket. Tegelijk constateren we tijdens het gesprek dat naar de letter wel op de website staat. Maar, zo blijkt, dit moet niet letterlijk genomen worden. De website beschrijft het normale proces. Als er, zoals in het geval



van Evert, iets mis gaat bij de IND, dan had Evert ook zonder brief via de website een afspraak kunnen inplannen.

Dit alles neemt niet weg, dat zeker de wettelijke beslistermijn lang zijn, vijf weken voor het UWV en 90 dagen voor de IND. Zo lang dat het nauwelijks reëel is om een aanvraag eerder in te dienen dan de maximale beslistermijnen. De IND geeft dan ook aan te streven naar een beslissing binnen twee weken na het UWV advies.

Hoe belangrijk dit streven is, blijkt wel in situaties als deze, waarin een computerstoring ervoor zorgt dat Everts verblijfsvergunning er niet tijdig is. Voor Evert is er dan geen mogelijkheid om problemen te voorkomen aan de voorkant. Ook bereikbaarheid is in zo'n geval zeer belangrijk, om problemen te kunnen oplossen aan de achterkant. Event en z'n werkgever zijn in de veronderstelling dat zij niet eens een afspraak kunnen maken zonder uitnodiging daartoe. Omdat zijn werkgever een intern nummer van de IND belt, dat toevallig bekend was uit eerdere contacten, leert zijn werkgever dat de oorzaak een computerstoring is. Tevens blijkt zijn verblijfsvergunning er ook al te zijn, al is daarvan nog niemand op de hoogte gesteld. Zonder deze toevalligheden had het allemaal nog langer geduurd. Het probleem is hier niet de kennis, het initiatief, de alertheid of welk aspect dan ook van het doenvermogen van de burger. Dit probleem bestaat uit termijnen, bereikbaarheid en de juiste informatie daarover.

9.1.3 Termijnen die rechtsbescherming doen verdwijnen

Het voorbeeld hierboven is tevens een voorbeeld waarin termijnen de rechtsbescherming raken. Want als een beslissing per definitie samenvalt met de einddatum van je verblijfsvergunning, worden bezwaar en beroep een stuk lastiger. Termijnen en de sinds Corona populair geworden figuur van "een afspraak voor de balie", maken heel makkelijk inbreuk op de rechtsbescherming. Wettelijke termijnen, zoals die voor je inschrijving bij de gemeente in deze casus, starten niet op het moment dat je een afspraak maakt met de gemeente. Want er is dan nog geen aanvraag. Een termijn start pas als je daadwerkelijk langs hebt mogen komen. In de wet is verondersteld dat de balie toegankelijk is tijdens kantooruren. Die veronderstelling blijkt ten onrechte. Digitalisering leidt hier niet tot betere



dienstverlening in de zin van 24/7 online toegankelijk, maar tot dienstverlening volgende maand. Of, zoals ook in deze casus, de mogelijkheid om 24/7 een afspraak te maken, mits u daartoe bent uitgenodigd.

9.1.4 Voorwaarden die geen voorwaarde zijn

Er is geen burgerservicenummer (BSN) nodig om een bankrekening te openen. Dat is in de praktijk wel zo, zoals we de afgelopen weken constant in de krant hebben kunnen lezen over de Oekraïeners, maar wettelijk niet. De Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme stelt identificatie – bijvoorbeeld met een paspoort – als eis voor het openen van een bankrekening. De Algemene wet inzake rijksbelastingen vereist dat banken de saldi van hun klanten doorgeven aan de Belastingdienst *indien en wanneer* zij belastingplichtig zijn. De Belastingdienst gebruikt dat als contra-informatie. Eén van de gevraagde (niet-verplichte) informatie-elementen bij het opgeven van de saldi is het BSN. Banken *mogen* daarom het BSN verwerken.

We denken vaak dat wat wettelijk mag, praktisch ook kan. Er is echter veel meer dat burgers in de praktijk beperkt en disciplineert dan de wet alleen. Wetgeving als deze impliceert tevens de implementatie van software en de automatische uitwisseling van gegevens. Dat betekent dat deze wetgeving niet één-op-één op de sociale werkelijkheid werkt. De wetgeving wordt dan op meerdere niveaus geïnterpreteerd en geconcretiseerd. De belangen die op elk van die niveaus vertegenwoordigd zijn hebben grote invloed op welke beperkingen gelden in de praktijk. Banken zijn hier net overheden. Op het moment van implementatie speelt de wet een rol, de belangen van de organisatie – waaronder de beheersbaarheid van het project –, en de belangen van machtige ketenpartners – zoals hier de Belastingdienst. Dit leidt er makkelijk toe dat er een lijst van indieningsvereisten wordt gemaakt die aan de voorkant van het proces als eis worden gesteld aan de burger of de klant van de bank. Deze beperkingen maken dat de geautomatiseerde processen met zo min mogelijk invloeden van buiten te maken krijgen. De implementatie wordt simpeler. Een BSN, dat is er. Daar hoeft in de rest van het proces niet meer over nagedacht te worden. Andere belangen, zoals het



belang van de individuele burger, of de systeemrol van een bankrekening in onze samenleving, spelen op het moment van implementatie geen rol. Althans als dat niet wordt afgedwongen.

Voor vrijwel alles wat in deze casus het probleem is, is – naar de letter – niet de wet het probleem. Het is mogelijk om salaris uit te betalen, mits er maar uitgegaan wordt van maximale heffingen voor werknemer en werkgever. Dit vraagt daarom om herstel achteraf. Omdat de administratieve afhandeling van zulke correcties zo complex is, maken administratieve afdelingen of de leveranciers van software dit vaak – zeker by default – onmogelijk. En het is mogelijk om je te verzekeren, want Evert heeft een werkgever. Ruimte en flexibiliteit echter moet vaak geregeld zijn in de wet wil die georganiseerd worden in de praktijk. Voor burgers is ruimte in regels vaak: ruimte *door* regels of ruimte door rechten.

9.1.5 Administratieve lasten of uitsluiting

Administratieve lasten of regeldruk zien we vaak als een luxeprobleem. Regeldruk lijkt te betekenen dat je het er even druk mee hebt, maar daarna is het dan ook geregeld. Echter ten eerste is regeldruk voor burgers vaak niet een probleem dat zij hebben met één organisatie. Heel vaak zijn problemen van burgers, eindeloze ketens van afhankelijkheden. Hier zien we dat Evert voor zijn salaris een bankrekening nodig heeft, voor een bankrekening een BSN, voor een BSN een inschrijving bij de gemeente, voor inschrijving bij de gemeente zijn IND-pas en een wachttijd voor controle, voor het kunnen overleggen van die pas een afspraak bij de gemeente, voor die pas zelf een afspraak bij de IND en zo ben je vijf maanden verder. Deze keten van afhankelijkheden wordt een hordeloop, die in combinatie met de termijnen hierboven ertoe leidt dat iemand in de praktijk administratief wordt uitgesloten van essentiële voorzieningen en vrijheden: een huis, elektronisch kunnen betalen, salaris kunnen ontvangen, kunnen werken. Allemaal dingen waar Ansul recht op heeft, die hij kan betalen en waarvoor hij alles heeft geregeld dat van hem verwacht kan worden, maar waarvan hij toch wordt uitgesloten.

Ten tweede is het belangrijk om te beseffen dat meestal – net als in deze casus – indieningsvereisten geen wettelijke basis hebben en niet



noodzakelijk zijn voor de dienst⁹. De hordeloop is altijd een keuze, maar veelal een uitvoeringskeuze en geen waardeafweging of morele keuze. Deze keuzes zijn praktisch gezien vanuit het perspectief van de organisatie en de eisen die er aan de organisatie gesteld worden op het moment van implementatie.

Inschrijving gemeente toegangspoort & noodknop

Er zijn verplichtingen die een centrale rol spelen op de hindernisbaan naar dienstverlening. Een inschrijving bij de gemeente is zo'n verplichting. Ook hier zien we dat er wettelijk weinig aan de hand lijkt. Gemeenten moeten burgers die zich melden inschrijven en desnoods voorzien van een briefadres. Wetten op (basis)registraties bevatten uitzonderingen die het "computer says no" fenomeen moeten voorkomen. Organisaties moeten naar de feitelijke situatie – en niet slechts naar de registratie – kijken bij burgers die niet in de zogenaamde "happy flow" zitten.

De praktijk is een andere en daarvoor zijn diverse redenen aan te wijzen. Het gebruik van basisregistraties is in essentie een ruil. Afnemers mogen de gegevens gebruiken, maar moeten ook terugmelden als zij waarnemen dat er gegevens niet kloppen. In theorie is dit een optimale win-win situatie. Iedereen wordt hier beter van. Iedereen heeft minder werk, voor iedereen neemt de kwaliteit van de registratie toe. Echter het belang van afnemers is uiteraard niet gelegen in het vinden, beoordelen en terugmelden van fouten of onvolledigheden in de registratie. Ten eerste omdat terugmeldingen beoordeeld worden vanuit het juridisch perspectief van de bronhouder. Wanneer een registratie niet van toepassing is in het sectorale domein, en daarom de feitelijke situatie beoordeeld moet worden, betekent dit nog niet – meestal niet – dat dit zal leiden tot een aanpassing in de bron. Dit is dus – gezien vanuit de afnemer – slechts een casus die meer werk kost, omdat die niet geautomatiseerd kan worden afgehandeld. Ten tweede hebben casus die vragen om oordeelsvorming vaak een grote overlap met "probleem-

⁹ In een mooi, zij het al wat ouder, onderzoek onder de titel "Teveel gevraagd", werden de indieningsvereisten van de top-70 gemeentelijke producten gescoord op deze twee criteria.



groepen” voor dienstverleners. De groep wanbetalers bij zorgverzekeringen en mensen die niet ingeschreven staan heeft een grote overlap.

Daarnaast zijn er sectorwetten die verwijzen naar kern- of basisregistraties als (harde) voorwaarde. Dit zet de uitzonderingen in wetgeving op een registratie, zoals bijvoorbeeld de Basisregistratie personen, buiten spel, want specifieke wetgeving gaat boven algemene. Daarbij is uiteraard een belang, het automatiseringsbelang. Organisaties die beschikbare informatie uit andere organisaties gebruiken, kunnen daarmee vaak een groot deel volledig geautomatiseerd afhandelen. Daarmee wordt uiteraard tevens een restgroep geschapen: het verschil met de oorspronkelijke doelgroep van de eigen organisatie. Door het opnemen van een verwijzing naar de beschikbare gegevens wordt deze restgroep weggedefinieerd.

En tenslotte is er nog de bijzonderheid dat het verkrijgen van dienstverlening een sequentieel proces is, waarbij aanvragen in de juiste volgorde bij verschillende organisaties gedaan moeten worden. Andersom werken basisregistraties vaak als een “noodknop”. Alle dienstverlening stop tegelijkertijd, want de alle dienstverleners krijgen een uitschrijving¹⁰ als mutatie aangeleverd. Evert in deze casus straks niet direct aansluitend een verlenging krijgt, loopt hij het risico uitgeschreven te worden. Alle dienstverlening stopt dan direct en hij moet de hele hindernisbaan weer van voor af aan belopen.

¹⁰ En overigens ook het “signaal” “in onderzoek”, dat eigenlijk afnemers slechts ontslaat van de plicht om de registratie als authentieke bron te gebruiken.



10 Complexe wetgeving wat is dat en voor wie?

Complex of gecompliceerd, simpel of eenvoudig

Er zijn gecompliceerde of ingewikkelde zaken, die vragen om een hoge mate van organisatie en goed opgeleid personeel. Denk aan een raketlancering of een oogoperatie. Er zijn ook complexe zaken, waarin de onderdelen interacteren en waarin emergente fenomenen kunnen optreden, zogenaamde rimpeleffecten. Denk aan het opvoeden van kinderen of het rechtssysteem.

"I would not give a fig for the simplicity this side of complexity; but I would give my life for the simplicity the other side of complexity." Oliver Wendell Holmes (Amerikaans rechter van de Supreme Court)

Omdat Amerikanen geen aparte termen hebben voor simpel en eenvoudig, moest de beroemde Amerikaanse rechter zich zo omslachtig uitdrukken hierboven. In het Nederlands zouden we kunnen zeggen: wie de complexiteit niet overziet, maakt zaken simpel, wie de complexiteit doorziet - en daarmee de essentie - kan zaken weer eenvoudig maken.

10.1 Simpele wetgeving

Simpele wetgeving is eenvoudig te begrijpen en eenvoudig uit te voeren, maar glashard. Simpele wetgeving heeft het karakter van eenduidige regels en feiten die zwart-wit zijn. Wie meer dan 100 rijdt krijgt een boete. Wie niet tijdig betaalt, betaalt 50% extra. Het zijn regels die in combinatie met zwart-wit vast te stellen feiten leiden tot onomstotelijke conclusies.



Simpele wetgeving is eenduidig en eendimensionaal

Simpele wetgeving is voorspelbaar in termen van z'n conclusies. Mede daarom is simpele wetgeving eenvoudig te automatiseren. *Dat betekent echter niet dat simpele wetgeving voorspelbaar is in z'n uitkomsten.* Noch dat simpele wetgeving geen rimpel-effecten heeft. Simpele wetgeving kan eenvoudig in de individuele uitvoeringsorganisatie, maar complex *in de samenleving en de infrastructuur van uitvoeringsorganisaties als geheel.*

De simpelheid van simpele wetgeving zit erin dat maar één onderscheid in ogenschouw wordt genomen en daarmee maar één waarde van belang wordt geacht. Niets anders is relevant of kan van belang zijn, dan het bestraffen van de snelheidsovertreding. Dit is waarom simpele wetgeving zo'n affront kan zijn voor "gezond verstand". Want uiteraard is er niet slechts één waarde van belang. Simpelheid kan daarom in de weg staan van "de bedoeling" en zeker van de mogelijkheden om burgers *recht* te doen.

Beginselen als analytisch onderscheid

De beroemde rechtsfilosoof Dworkin maakte een analytisch onderscheid tussen het karakter van regels als hierboven en beginselen. Beginselen zijn juist open van karakter en krijgen betekenis in de context. Wie zijn zoon beloofd dat hij in z'n auto mag rijden, moet die belofte gestand doen. Dat zegt het vertrouwensbeginsel. Maar als je zoon nog maar acht jaar oud is, weegt het voorzorgsbeginsel zwaarder, net als het legaliteitsbeginsel. Dit is gevaarlijk en verboden. Dat betekent niet dat de belofte daarmee betekenisloos wordt, want een slimme zoon komt hier tien jaar later op terug¹¹.

Uiteraard is dit geen absoluut onderscheid, maar slechts een analytisch onderscheid. Wij hebben grote behoefte aan de mogelijkheden die simpele operationele regels bieden, omdat wij erop kunnen voortbouwen, omdat we ze kunnen automatiseren en omdat ze doorgaans ook nodig zijn om beginselen te realiseren in een complexe samenleving. Maar wij hebben ook

11 Uit: Widlak, A.C., 2022, Volwassen Digitale Overheid: 297.



behoefden aan voldoende ruimte om af te wijken van simpele regels, om recht te kunnen doen als de regels tekort schieten¹².

10.1.1 Tussenconclusie: de basis

Er is een prikkel om wetgeving simpel te maken vanuit een automatiseringsbelang. Dat wil zeggen om alle of zoveel mogelijk casus geautomatiseerd te kunnen afhandelen. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van referenties naar basis- of kernregistraties in sectorwetgeving¹³. Als beschikbare registraties een voorwaarde worden, is de restgroep waarvoor de beschikbare registratie niet voldoet weggedefinieerd. Het ontslaat uitvoeringsorganisaties – naar de letter van de wet – van de eis om de feitelijke situatie te beoordelen en overschrijft uitzonderingen opgenomen in wetgeving die ziet op deze registraties¹⁴.

Eén stap in de richting van eenvoud is duidelijkheid over waar oordeelsvorming nodig kan zijn en op zulke punten in het proces ook een cesuur aan te brengen in de informatiesystemen die het proces regeren. Een concreet voorbeeld daarvan kan de kinderopvangtoeslag zijn. Als we kijken naar het geheel der wetgeving, zegt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen dat een proportionele afweging niet mogelijk is bij de invordering, de Wet kinderopvang biedt die ruimte wel bij de vaststelling¹⁵ en de Algemene wet bestuursrecht geeft proportionaliteit als opgave. Dat betekent dus ook dat een proportionele afweging gemaakt moet worden, voordat de invordering is gestart. Zinvol menselijk ingrijpen zal dus op dat moment in het proces moeten worden overwogen en de mogelijkheid daartoe zal ook in de informatiesystemen aanwezig moeten zijn.

12 Uit: Widlak, A.C., Van Eck, B.M.A., Peeters, R., 2021, Towards principles of good digital administration. In: R. Peeters en M. Schuilenburg (red.), The Algorithmic Societies (pp. 67-83). Routledge, London.

13 Zoals in de Zorgverzekeringswet of de Wet op de huurtoeslag.

14 In de basis zijn er vier typen uitzonderingen. De Wet basisregistratie inkomen bevat er slechts één, de Wet BRP bevat ze alle vier: 1) terugmeldverplichting – gereede twijfel ontslaat de organisatie van verplicht gebruik 2) gegevens staan in onderzoek – als de bron twijfelt, mag de afnemer ook twijfelen 3) als het gegeven in de context niet nuttig is 4) indien er andere harde regels zijn.

15 In het eerste verhoor van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag legde Bert Marseille dit duidelijk uiteen.



De weg van simpelheid naar eenvoud begint met enerzijds onderkennen dat oordeelsvorming altijd nodig zal blijven. Anderzijds om te onderkennen dat maatwerk geen alternatief kan zijn voor automatische besluitvorming. De hoeveelheid individuele administratieve besluiten is daarvoor simpelweg te groot. Maatwerk is bovendien vaak geen oplossing voor het probleem, maar voor de gevolgen van het probleem. Als mensen eenmaal in de problemen zijn geraakt, als na lange bezwaarprocedures gelijk mosterd na de maaltijd is of mensen via boetes, schulden hebben gekregen en andere problemen, dan is maatwerk maatwerk nodig. Maar het is dat soort maatwerk dat je wilt voorkomen. Het is zaak juist tijdig de noodzaak voor oordeelsvorming te signaleren en daarnaar te handelen. Dat voorkomt – voor burgers en uitvoering – complex maatwerk en herstel achteraf.

10.2 Het ontstaan van afhankelijkheden

Het voorbeeld in de box hieronder is één van de vele voorbeelden waarbij kafkaeske situaties ontstaan, omdat simpele wetgeving absoluut of ten minste disciplinerend wordt. Uiteraard moet een onbemand tankstation zich kunnen inschrijven bij de Kamer van Koophandel en uiteraard moet dit ook een BAG adres kunnen zijn.

Onbemand tankstation kan zich niet inschrijven bij de KvK

Eén van de voorbeelden die een medewerker van het Meldpunt Fouten Overheidsregistraties beschreef was het probleem dat onbemande tankstations zich niet konden inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Hiervoor was een adres noodzakelijk, dat bekend was in de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG). Echter voor een adres in de BAG, aldus het MFO, was het van belang dat het gebouw een deur had. En een onbemand tankstation heeft geen deur.



We zien in essentie hetzelfde probleem, maar in een iets complexer vorm, in het narratief “geen inschrijving, geen salaris”. Daar kan Evert geen bankrekening openen, omdat daarvoor zowel legitimatie als een burgerservicenummer (BSN) wordt vereist door de bank. Bezien vanuit de wet hebben deze twee eisen niets met elkaar van doen. Identificatie is verplicht vanwege de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) vereist dat banken saldi aanleveren, indien en wanneer mensen belastingplichtig zijn. Het BSN is dan één – niet verplicht – veld in de batch van gegevens die banken via gegevensuitwisseling moeten aanleveren. Het is dus op geen enkele manier een voorwaarde voor het openen van een bankrekening.

We veronderstellen vaak dat minder regels zaken ook minder complex maakt. We veronderstellen vaak dat wat mag volgens de wet ook mogelijk is in de werkelijkheid. Echter beide veronderstellingen zijn onjuist. Het mag duidelijk zijn dat – mede vanwege de berichtgeving over Oekraïners in Nederland – het in de praktijk niet mogelijk is een bankrekening te openen zonder BSN, al staat de wet dat toe. Tijdens het proces van implementatie staat niet het perspectief van de burger centraal, de systeemfunctie van een bankrekening, maar slechts het organisatiebelang, de wet en de belangen van een machtige speler als de Belastingdienst. Ruimte moet je in zo’n geval regelen. Die ruimte ontstaat niet vanzelf, omdat het belang niet is vertegenwoordigd in het implementatieproces. Het niet regelen van dit soort zaken kan leiden tot hele ketens van afhankelijkheden, zoals de casus Evert laat zien.

10.3 Normatieve tekorten

Complexiteit in wetgeving voor uitvoeringsorganisaties is ook vaak een kwestie van een zogenaamd normatief tekort. Zo is het vaak noodzakelijk basis- en kernregistraties te koppelen en is een wens vanuit het stelsel om steeds meer stelselgegevens over te nemen. Tegenstrijdige wetgeving, gebrek aan wetgeving of gebrek aan standaarden of een toekomstbeeld daarvoor leidt voor uitvoeringsorganisaties tot problemen.



Een voorbeeld kan de Basisregistratie kadaster zijn. De bron daarvoor zijn de aktes. Het privaatrecht zegt dat deze aktes moeten worden overgenomen. Tegelijk is de gezaghebbende bron voor niet-natuurlijke personen de Basisregistratie handelsregister. In de praktijk matcht maar 50 tot 60% en daarom is er tevens een probleem. Een probleem dat nog wordt vergroot wanneer de gegevenskwaliteit beperkt is.

Voor situaties als deze moeten uitvoeringsorganisaties slimme – maar complexe – trucs uithalen om problemen zoveel mogelijk te voorkomen. Echter dit leidt er bijvoorbeeld ook toe dat zij gegevens uit andere basis- en kernregistraties lokaal moeten opslaan om afwijkende gegevens en eigen sleutels te kunnen vastleggen. Dit worden wel “kopieën” genoemd, al is dat naar de letter niet juist¹⁶. Deze “kopieën” moeten bijgehouden worden en onderhouden. Het is een bekend en breed gedeeld streven om dit zoveel mogelijk te reduceren onder het motto “haal data bij de bron”. Echter de noodzaak¹⁷ ontstaat in belangrijke mate door gebrek aan harmonisatie, gebrek aan een integraal beeld, gebrek aan standaardisatie en gebrek aan een duurzaam en overkoepelend toekomstbeeld.

Er zijn vele voorbeelden van normatieve tekorten. Meer in het algemeen doen deze tekorten zich voor omdat er gelijktijdig sprake is van:

1. voortdurende verandering, zonder overkoepelend kader
2. vermenging van rechtsgebieden, zonder escalatiemechanisme
3. meerdere lagen waarin normatieve keuzes gemaakt worden

10.3.1 Meerdere lagen van normatieve keuzen

Normatieve keuzes bij individuele besluitvorming zullen uiteindelijk gemaakt worden. Als ze niet gemaakt worden op politiek of beleidsniveau, worden ze op een lager niveau gemaakt. Als ze niet gemaakt worden op organisatieniveau op het moment dat wetgeving wordt geanalyseerd om te implementeren, dan worden ze op een lager niveau gemaakt. Enzovoorts.

¹⁶ Ten eerste is het een selectie en ten tweede worden er ook afwijkende en aangepaste gegevens in vastgelegd.

¹⁷ In het rapport “Eindrapport gebruik BRP” van Stichting Kafkabrigade in samenwerking met Ockham Group B.V. zijn alle motieven van uitvoeringsorganisaties die het gebruik van “kopieën” van de BRP noodzakelijk maken geïnventariseerd en gegroepeerd.



Want uiteindelijk moet op het laagste niveau simpelweg een beslissing genomen worden binnen een bepaalde termijn.

De moeilijke keuzen worden in de praktijk vaak “naar beneden gedrukt”. We zien dan bijvoorbeeld dat bij de vertaling van wetsregels in beslisregels dergelijke keuzes worden gemaakt in de technische implementatie¹⁸.

Ook vraagt het maken van normatieve keuzes vaak inzicht in hoe uitvoeringsorganisaties werken. Data-analyse kan – vanuit technisch oogpunt – gebruikt worden voor elke stap in het primaire proces en voor elke stap in het proces van toezicht en zelfs in het proces van formele feedback, zoals beroep en bezwaar. Maar wat is acceptabel en wenselijk? Mogen mensen worden uitgesloten van een geautomatiseerd proces op basis van groepskenmerken? Van kanalen? Het zijn keuzes die we nu overlaten aan individuele mensen onder de noemer “ethiek”. Een ethisch persoon is iemand die weet wat juist is en daarnaar handelt. Maar de waarde van een bureaucratische organisatie is nu juist dat we dit soort keuzes niet overlaten aan individuele mensen. We maken daarin democratische keuzes en stellen zeker dat het zo gebeurt door het te organiseren.

Het idee dat er slechts keuzes gemaakt worden in wet- en regelgeving en dat de technische implementatie zich daarnaar richt is een simplistische kijk. Vele keuzes zullen worden gemaakt, ook als ze niet in wet- en regelgeving staan. Het is juist zaak om die keuzes naar boven te halen. Enerzijds omdat het vaak politieke keuzes zijn, want een waarde-afweging, maar ook wanneer dat zo simpel is als een standaard voor hoe organisaties omgaan met een ontbrekende datum of deel daarvan. Wanneer die keuzes niet op systeemniveau gemaakt worden ontstaan onvoorspelbaarheid, willekeur en praktische problemen. Dat laatste vooral in de interactie met andere organisaties en dat maakt het weer complex.

18 Zie bijvoorbeeld Van Eck, 2018 voor hoe dit werkt bij grote uitvoeringsorganisaties. Maar we zien dit op een iets andere wijze bij gemeenten. Daar maken de softwareontwikkelaars de keuzes en kiezen gemeenten vervolgens voor ‘de standaardconfiguratie’, mede uit kostenoverwegingen. Een georganiseerde of democratische belangenafweging blijft achterwege. De normatieve keuzes ‘ontstaan’.



10.3.2 Vermenging van rechtsgebieden

Het gebruik van gegevens van andere organisaties betekent dat een deel van het proces wordt uitbesteed aan een andere organisatie¹⁹. De waarneming van feiten, conclusies uit brondocumenten of het resultaat van een handeling²⁰ wordt gedaan door andere organisaties, met andere doelen in een andere juridische context. Gegevensuitwisseling is daarom altijd vermenging van rechtsgebieden. Koppeling van registers is daarom altijd het vermengen van rechtsgebieden. Het matchen van gegevens in een ander register is daarom altijd het vermengen van rechtsgebieden.

En al deze zaken zijn in de praktijk ook vormen van automatische besluitvorming. Het onderscheid tussen gegevensuitwisseling en automatische besluitvorming is slechts een *analytisch* onderscheid. Want het uitwisselen van gegevens betekent het maken van allerlei keuzes. Hebben we hier alleen een startdatum? Wij gebruiken tijdsblokken. Startdata worden dan altijd omgezet. Hebben we hier een adres en een pand, maar ze matchen niet? Dan nemen we het pand als uitgangspunt en passen we het adres daarop aan. Dit zijn keuzes die met duizenden tegelijk elke dag worden gemaakt, volautomatisch.

Dit zijn keuzes die gemaakt moeten worden. Keuzes die ongetwijfeld ook gemaakt worden met zorg en integriteit, maar in een context van gebrek aan harmonisatie, gebrek aan standaardisatie en gebrek aan besluitvorming ook kunnen leiden tot willekeur en onvoorspelbaarheid.

10.3.3 Voortdurende verandering

Voortdurende verandering hoeft niet problematisch te zijn. Verandering die is voorzien en gemodelleerd is eenvoudig. Een gaspedaal maakt het mogelijk de snelheid in voorwaardse richting continu aan te passen aan de snelheid van het verkeer om je heen. Rijden in zijwaardse richting is echter überhaupt niet mogelijk. Daar is geen pedaal voor, daar zijn de wielen niet op ingesteld, maar ook de hele ophanging, spiegels, eigenlijk alles in de auto zou aanpassing vragen om zo'n verandering. Zo'n verandering is complex. Het zou aanpassingen vragen in de wet- en regelgeving, het

¹⁹ Widlak, A.C., 2022:27

²⁰ Het uitgeven van een bsn bijvoorbeeld.



toezicht en testen, wederom: overal. En dit geldt niet alleen voor de autoproducent, maar ook voor de gehele toeleveringsketen.

Uitvoeringsorganisaties staan voor de opgave voortdurend veranderende wetgeving in te voeren, waarbij vaak ook niet “opgeruimd” wordt zodat een overzichtelijk en samenhangend geheel ontstaat. Ook gaan normen vaak in op een bepaalde datum en blijft alles voor eerdere gevallen gelijk. Ook dit compliceert registraties, die in feite twee wetgevende kaders moeten ondersteunen. Het zijn opgaven die organisaties individueel krijgen, terwijl zij in werkelijkheid geen beslissing meer individueel nemen. Zij zijn onderdeel van een brede infrastructuur van gegevensuitwisseling, waardoor elke wijziging doorwerkt en elders consequenties heeft.

Waar uitvoeringsorganisaties sterk worden gedisciplineerd om al het benodigde werk hiervoor te verzetten, geldt dit niet voor de wet- en regelgeving die zij als input krijgen. Het is als de begroting van een individueel departement, die wordt aangepast zonder de Rijksbegroting daarop aan te passen. In dit laatste geval snappen we allemaal dat het geld ergens vandaan moet komen. Dat die nieuwe begroting op dat ene ministerie geïntegreerd moet worden. Dat dat moet kunnen, dat daarvoor afspraken en standaarden nodig zijn die aansluiten. Maar zo is het uiteraard ook bij veranderende regelgeving voor uitvoeringsorganisaties. Dit vraagt om een overkoepelende structuur, om organisatie en harmonisatie ook op wetgevend en beleidsniveau, en om alle keuzes die ook in de vorige twee paragrafen genoemd zijn.

Daarnaast is het belangrijk te begrijpen dat het modelleren van processen, gegevensuitwisseling over organisaties heen en *veranderingen* daarin überhaupt iets is dat in vele opzichten nog in de kinderschoenen staat. Als we dat goed kunnen modelleren, en als we de benodigde keuzes en werkzaamheden kunnen disciplineeren, dan kunnen we verandering in principe eenvoudig maken.

10.4 De rol van feedback of de rol van besluitvorming?

We zeggen vaak dat er een gebrek aan feedback is en we meer moeten leren van feedback. Veel minder horen we spreken over de noodzaak om de



opvolging van feedback te organiseren. Problemen als hierboven zijn niet nieuw, geheim of onbekend. Dat dit niet tot besluitvorming leidt, wordt in de uitvoering vaak benoemd als “gebrek aan regie” of “gebrek aan prioriteit”.

In feite is dit een gebrek aan een goed georganiseerd proces van besluitvorming. Een besluitvormingsproces waarin ten eerste alle belangen worden onderzocht, niet slechts van betrokken belanghebbende organisaties. Ten tweede een besluitvormingsproces waarin het besluit genomen wordt op het juiste niveau. Het juiste niveau is een niveau is een bovenliggend niveau dat niet afhankelijk is van de uitkomst van het besluit. Veel problemen in het stelsel hebben een *infrastructureel* karakter. Dat wil zeggen dat ze beleidsterreinen en individuele organisaties overspannen. Onafhankelijkheid en rationaliteit in de besluitvorming zal in zo’n geval georganiseerd moeten worden, omdat ze niet vanzelfsprekend is. En ten derde – en misschien wel het meest belangrijke – een besluitvormingsproces dat ook daadwerkelijk leidt tot een belangenafweging en besluitvorming volgens een vast en eindig proces.



11 Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid (België)

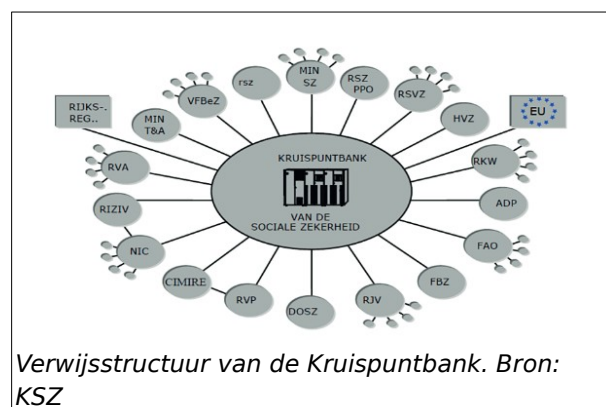
De Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid (of: Crossroads Bank for Social Security CBSS) bestaat al sinds 1990. De meeste politieke besluitvorming is ook terug te voeren naar de Wet op de Kruispuntbank van de sociale zekerheid uit dat jaar, die de “structuur van de sociale zekerheid fixeerde en sindsdien nauwelijks gewijzigd is²¹.”

De Kruispuntbank is op de eerste plaats een verwijsregister bestaande uit drie tabellen:

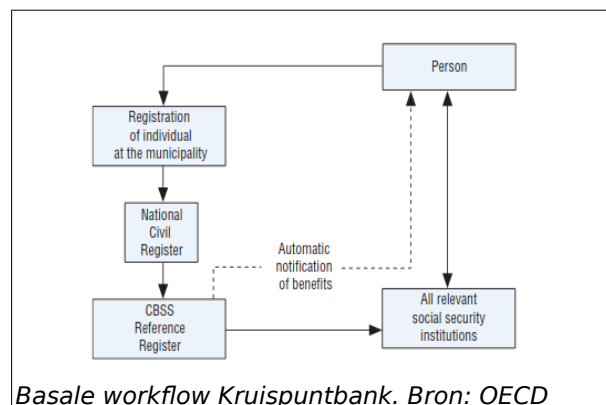
1. beschikbare gegevens – welke organisatie heeft welke gegevens en voor welk doel?
2. toegangsauthorisaties – wie heeft toegang tot welke informatie?
3. directory van personen – welke organisaties hebben welke gegevens of dossiers over personen en voor welke tijdsperiode?

De Kruispuntbank slaat dus zelf geen (kopieën van) gegevens op, maar via de Kruispuntbank kunnen gegevens uitgewisseld worden. Naast het verwijsregister is er een portaal gericht op enerzijds werkgevers en anderzijds burgers. Werkgevers geven via het portaal informatie door over het dienstverband. Burgers worden direct ingelicht over welke uitkeringen ze zullen ontvangen.

Burgers registreren zich via de gemeente en deze registraties worden via een landelijke voorziening ontsloten voor de Kruispuntbank. Vanaf dit punt echter, verschilt de opzet van de Nederlandse. Alle relevante instituties in de sociale zekerheid zijn verbonden via de Kruispuntbank en informeren de burger via de Kruispuntbank.



Verwijsstructuur van de Kruispuntbank. Bron: KSZ



Basale workflow Kruispuntbank. Bron: OECD

21 Van Lerberge, 2020:2.



De Belgische Sociale Zekerheid

bestaat uit drie verzekeringssystemen: werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Ze dekken zeven takken van sociale zekerheid – arbeidsongeschiktheid, arbeidsongevallen, beroepsziekten, werkloosheid, ouderdom, kinderopvang en vakantiegeld – en verzorgen vier uitkeringen – subsidies voor gehandicapten, kinderbijslag, minimum inkomen en ouderdomspensioen. Er zijn in totaal ongeveer 2000 (OECD, 2008) tot 3000 (Williams, 2021) publieke organisaties betrokken bij de uitvoering van de Belgische sociale zekerheid voor 10 miljoen verzekerden. Ongeveer 220.000 werkgevers hebben regelmatig contact met deze instituties. (Williams, 2021)

11.1 Enkele succesfactoren

11.1.1 Sterk juridisch kader

In Nederland is geen wet die inrichting en organisatie van de Staat regelt vanuit de invalshoek van gegevens en informatie, zoals de Compatibiliteitswet dat doet vanuit de invalshoek van geld of de Ambtenarenwet voor personeel. De Wet op de Kruispuntbank voor de sociale zekerheid regelt dit voor één domein, het domein van de sociale zekerheid. Waarbij “de inhoudelijke inbreng van kenniscentra van verschillende universiteiten” (Van Lerberge, 2020:22) kwam.

11.1.2 Uitvoering dicht op beleid maar niet de politiek

De Kruispuntbank wordt geleid door een raad van belanghebbenden. Dat wil zeggen dat de instituties van de federale Belgische sociale zekerheid – die tevens gebruikers zijn – de Kruispuntbank besturen. De Kruispuntbank behandelt tevens alle beleidsinitiatieven en procesveranderingen. Zij is



daarbij in een positie om de in Nederland zo aanwezige problemen voor uitvoeringsorganisaties van botsende of juist afwezige wettelijke kaders en andere problemen van een “normatief tekort” gezaghebbend te adresseren. Zij is daarbij “in grote mate vrij van politieke inmenging” (OECD, 2008:207).

11.2 Bijzonderheden van de Kruispuntbank

De Kruispuntbank wijkt sterk af van het Nederlandse systeem. Al hebben we in Nederland ideeën van de Kruispuntbank overgenomen, zoals het concept “eenmalig uitvragen” of “once-only” en het concept van “authentieke gegevens” of “first-source”, met het systeem van de Kruispuntbank worden deze concepten ook daadwerkelijk *georganiseerd*.

11.2.1 Overzicht

Door de opzet van het het systeem wordt overzicht van gegevensstromen georganiseerd. In zekere zin *is* de Kruispuntbank een overzicht van de gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid. Dat betekent onder meer dat de *agency* (handelingsvermogen) georganiseerd is om democratische keuzes te maken – *en met zekerheid te effectueren* – op het vlak van gegevensuitwisseling²². Over de toegang tot gegevens kan *in praktische zin*²³ een beslissing genomen worden, omdat er een centraal punt is waar deze toegang verleend wordt of niet. Toezicht is veel eenvoudiger, door de wijze van organisatie. Niet alleen beveiliging ex-ante – autorisatie – maar ook beveiliging ex post – logging – is eenvoudiger, vanwege de enkelvoudige nodaliteit.

22 Bijvoorbeeld: doelbinding en minimale gegevensverwerking. Deze twee voorbeelden komen uit de zes basisprincipes van de AVG. Uiteraard is het organiseren van de *agency* (handelingsvermogen) om keuzes te maken op het vlak van gegevensuitwisseling voorwaardelijk voor het realiseren van vrijwel alle rechtsbeginselen.

23 Dit in tegenstelling tot alleen in juridische zin.



11.2.2 Data-beprijzing

De ontwikkeling van toepassingen wordt mede gefinancierd door participerende organisaties, maar de gegevensuitwisseling zelf is niet betaald²⁴. Perverse effecten, zoals het aanleggen van kopieën om de kosten te verlagen, die kunnen leiden tot gebruik van verouderde gegevens worden zo voorkomen²⁵.

11.2.3 Vaststellen en gebruik van authentieke gegevens

Het vaststellen van “authentieke” of “eerste bron” informatie is eenvoudiger. Het is eenvoudiger zeker te stellen dat deelnemers ook daadwerkelijk de eerste bron gebruiken. De positie van de Kruispuntbank om strijdende wetgeving te adresseren – wetgeving die vereist of een belang legt bij het gebruik van een andere bron – versterkt dit ook. Het model van data-beprijzing legt geen andere drempels in het systeem voor het gebruik van authentieke gegevens.

11.2.4 Verdere coördinatie via een verwijfsregister

Hoewel de Kruispuntbank een verwijfsregister is, maakt de opzet het ook mogelijk om

- de rechten van een burger voor het gehele netwerk in één keer vast te stellen
- via één kanaal naar de burger te communiceren
- om burgers proactief te laten weten welke rechten ze zullen ontvangen.

Ook in een versnipperde situatie waarin een burger te maken heeft met allerlei verschillende inkomensbestanddelen, kan toch in één keer, via één kanaal vooraf en pro-actief overzicht gegeven worden aan burgers.

24 Dat betekent uiteraard niet dat het niets kost. De kosten per bericht waren in 2006 gemiddeld 0,5 Euro (OECD, 2008).

25 Dat betekent niet dat dit een optimaal model is voor data-beprijzing. Het is goed denkbaar dat er situaties zijn waarin beprijzing van individuele opvragingen niet negatief is of zelfs gunstig.



11.2.5 Standaardisatie & coördinatie van de backoffice

Bij de Kruispuntbank is gekozen voor een holistische aanpak. De informatieverwerkende processen en systemen van de deelnemers “de back office” werden gereorganiseerd en worden gecoördineerd. Gegevens worden uitgewisseld in een publiek toegankelijk, gezamenlijk gegevensmodel. Er zijn zowel technische en organisatorische standaarden, als authenticatieprocessen, als begrippen (semantiek) als werkinstructies. Omdat gegevens via één route lopen, is een meta-standaard of gedeelde (deel-)standaard voor gegevensuitwisseling vrijwel vanzelfsprekend. Er is één organisatie verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van de standaarden.

11.3 Enkele observaties

Autonomie via sterke coördinatie

De sterke coördinatie, die tegelijk beperkt is tot de voorwaarden voor de samenwerking, maakt tegelijk een grote autonomie van de deelnemende organisaties mogelijk. Coördinatie op een hoger niveau en autonomie op een lager niveau *lijken* tegengesteld. Dat is echter lang niet altijd zo. We kennen dit van regelgeving, zoals de verkeersregels. Rechts rijden heeft een sterke coördinerende functie. Die coördinatie wordt ook georganiseerd met verkeersregels op scholen, rijbewijzen en meer. Dit zijn keuzes op centraal niveau. Echter juist die coördinatie geeft elke automobilist een grote mate van autonomie niet in de laatste plaats door de afgenomen transactiekosten. Automobilisten kunnen zich richten op hun eigen route en hun eigen doelen met minimale communicatie met mede-weggebruikers. Hier heeft de informatie-infrastructuur, georganiseerd met zowel juridische regels als technische implementaties, deze zelfde kenmerken.

Eenvoudiger om integrale belangenafweging te organiseren en effectueren

Deze autonomie kan ook bestaan zonder bepaalde bekende perverse effecten. In een situatie waarin organisaties onderling gegevens uitwisselen, kunnen perverse effecten optreden, wanneer organisaties de feitelijke



praktische controle over “eigen” gegevens uitbuiten. Dit kan ook via het verdelen van de besparingen die een afnemer realiseert voor de “happy flow” – de bulk van de casus waarvoor geen correcties nodig zijn of waarbij geen oordeelsvorming nodig is – maar zonder daarbij de kosten te nemen om andere belangen daarbij zeker te stellen. Zo vereist correctie daarna aanvullende voorzieningen en wordt daardoor zowel absoluut als relatief duurder. Met andere woorden: het organisatiebelang kan inbreuk maken op het collectief belang van het stelsel of op het algemeen belang van de samenleving of op het individuele belang van burgers. Hier verloopt de feitelijke gegevensuitwisseling centraal en tevens is besluitvorming over de gegevensuitwisseling gecentraliseerd. Dat maakt het eenvoudiger om een besluitvormingsproces te realiseren dat niet het karakter heeft van een onderhandeling en meer het karakter van een integrale belangenafweging.

Overzicht kan meerdere waarden zeker stellen

Het overzicht van gegevensstromen dat de Kruispuntbank in de kern is, kan het mogelijk maken inzicht te verkrijgen in individuele bevestigingen en om op individueel niveau overzicht te scheppen in de (hypothetische) gevolgen van een gegevenswijziging. Dat kan de onvoorspelbaarheid voor burgers van een individuele gegevenswijziging reduceren. Dit is in feite de hedendaagse versie van het legaliteitsbeginsel: kan ik weten wat de gevolgen zijn van mijn handelen? Dit kan het ook mogelijk maken om overzicht te scheppen voor burgers welke gegevens gebruikt zijn voor een specifiek individueel besluit. Dit is in feite een hedendaagse invulling van het motivatiebeginsel: op basis van elke feiten is dit besluit genomen? En zo zijn er veel meer beginselen die potentieel veel beter en vooral met meer zekerheid ingevuld en georganiseerd kunnen worden door de specifieke wijze van coördinatie.



12 Analyse – de weg van complexiteit naar eenvoud

Reductie van complexiteit voor uitvoeringsorganisaties en voor burgers gaat vaak gelijk op. Zo is het vastleggen van inkomensbestanddelen in allerlei verschillende wetgeving voor zowel de uitvoering als de burger complex. Maar reductie van complexiteit voor uitvoeringsorganisaties kan leiden tot grotere complexiteit voor burgers. We zien dat gebeuren als oordeelsvorming wordt weggedefinieerd²⁶ in wetgeving en wanneer verplichtingen voor dienstverleners worden omgezet in eisen aan burgers, voorwaardelijk voor hun toegang tot de dienst²⁷. Uit de casusanalyses en hoofdstuk 10 kunnen we afleiden dat eenvoud met behoud van rechtvaardigheid in elk geval de volgende eisen stelt:

- 1 Acceptatie dat er altijd zowel een “happy flow” is, die geautomatiseerd kan worden afgehandeld, als een stroom aanvragen die vraagt om oordeelsvorming.
Het gaat bij dit laatste *niet* om maatwerk, maar normale besluitvorming. Het gaat om besluitvorming die simpelweg niet geautomatiseerd kan worden uitgevoerd, omdat de regels niet volledig discreet kunnen worden toegepast of omdat de feiten niet tot de beschikbare gegevens behoren. Dit *voorkomt* maatwerk achteraf en bij andere organisaties.
 - 1.1 Dit vraagt om tijdige signalering van deze casus. Niet enkel ten behoeve van enkele belangen, zoals het belang om fraude te voorkomen en op te sporen, maar ten behoeve van rechtmatigheid in den brede. Dus ook als dat in het belang is van de burger. Als een burger teveel of ten onrechte betaalt is dit ook onrechtmatig.
 - 1.2 Dit vraagt om een duidelijk beeld van het geheel der wetgeving en duidelijke cezuren in de systemen die daarop aansluiten. Bij de invordering ontdekken dat dit nodig was geweest bij de vaststelling is niet functioneel. Betekenisvol (menselijk²⁸) ingrijpen

26 Zie paragrafen 9.1.5 en 10.1.1

27 Zie paragraaf 9.1.4

28 In feite gaat dit veel minder om betekenisvol *menselijk* ingrijpen, dan om een goede analyse van het *geheel* der wetgeving en een goede aansluiting daarop met software. Het was in het toeslagenschandaal ook mogelijk geweest betekenisvol *geautomatiseerd* in te



vereist dat dit een functionele mogelijkheid is. De noodzaak van een proportionele afweging moet voldoende tijdig gesignaleerd kunnen worden.

- 2 Acceptatie dat uitzonderingen altijd noodzakelijk zullen zijn en dat uitzonderingen moeten leiden tot reflectie én besluitvorming²⁹.
 - 2.1 Werken met gegevens van anderen, uit een ander juridisch domein impliceert dat die gegevens niet gemaakt zijn voor de doelstelling van jouw organisatie. Wanneer jouw organisatie verplichtingen oplegt aan de burger kunnen uitzonderingen noodzakelijk zijn om een “catch-22”-situatie voor de burger te voorkomen.
 - 2.2 Uitzonderingen moeten teruggehaald kunnen worden. Uitzonderingen zijn een signaal dat wetgevende kaders mogelijk botsen. De belangrijkste feedback voor kwaliteit is niet het gemiddelde van een klanttevredenheidsonderzoek, maar de kleine groep casus die de structurele problemen blootleggen.
 - 2.3 Feedback moet leiden tot besluitvorming. Dat wil zeggen: een afweging van normatieve kaders, het meer consequent en rationeel maken van het stelsel. Uitzonderingen moeten zoveel mogelijk teruggebracht worden. Niet door ze weg te definiëren, maar door het normatieve tekort op te lossen. Dit is ook een belangrijke stap richting juridische harmonisatie en betere technische standaardisatie.
 - 2.4 Feedback moeten leiden tot besluitvorming op het juiste niveau. Dat is een niveau dat de betreffende juridische domeinen overspant. Alleen dan is er sprake van een weloverwogen afweging van belangen.
- 3 Organiseer de ruimte die de wet lijkt te bieden, want het perspectief, noch het belang van de burger is vertegenwoordigd bij de implementatie van wetgeving.
 - 3.1 Regel ruimte met rechten. Regel ruimte voor oordeelsvorming niet door bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties slechts te ontslaan van de verplichting tot het gebruik van authentieke gegevens, maar door een recht op het beoordelen van de feitelijke situatie.
 - 3.2 Voorkom dat eisen aan organisaties toegangsvereisten worden voor burgers en zo leiden tot administratieve uitsluiting. Dat betekent dat er ook een visie zal moeten zijn op de implementatie

grijpen, als uit het geheel der wetgeving was geconcludeerd dat de vaststelling van de toeslag in redelijke verhouding moet staan met het niet verantwoorde bedrag.

²⁹ Dit impliceert overigens ook dat lokale kopieën van kern- en basisregistraties altijd zullen blijven bestaan. Echter je wilt dat deze databases maximaal gevuld zijn met referenties naar de bron.



van wetgeving en de interactie met andere wetgeving door het gebruik van beschikbare gegevens.

- 4 Vervang wetgeving met problemen niet door wetgeving waarvan we de problemen nog niet kennen. Maar gebruik punt 2 voor het meer chirurgisch oplossen van bestaande problemen. Dat verlaagt de omloopsnelheid van wetgeving.

Als we het Nederlandse stelsel van basisregistraties vergelijken met het stelsel van de Belgische Kruispuntbank voor sociale zekerheid, dan moeten we ten eerste concluderen dat voor het Nederlandse stelsel het moeilijk is om de kwaliteiten te benoemen. Dat komt omdat er nauwelijks sprake is van een *stelsel*. De Nederlandse basisregistraties verschillen aanzienlijk.

Er is geen lijn te trekken door de basisregistraties of door de gegevensuitwisseling via basisregistraties. De onderstaande tabellen illustreren dat. De tabellen laten zien, dat toegang en aard van de gegevens leiden tot een andere indeling van de basisregistraties. En dat er dus geen consequent regime is voor hoe we toegang verlenen tot wat voor soort gegevens. De tabellen zijn slechts een illustratie van de diversiteit in normatieve kaders.

Wie heeft toegang op welke grond?

Gesloten stelsel	Open data	Gemengd
BRI	BRK	BRV
	BAG	BRP
	BRT	BHR
	BGT	WOZ

Bron: Widlak, A.C. Volwassen Digitale Overheid

Wat is de aard van de gegevens?

Persoonsgegevens	Objectgegevens	Gemengd
BRP	BAG	BRV
BRI	BRT	BRK



	BGT	BHR
		WOZ
Bron: Widlak, A.C. Volwassen Digitale Overheid		

Het is belangrijk om op te merken dat we hier alleen spreken over de basisregistraties. Gegevensuitwisseling in het stelsel van uitvoeringsorganisaties is veel diverser dan alleen de basisregistraties. De basisregistraties vormen slechts het belangrijkste deel dat een expliciete wettelijke basis heeft gekregen.

Maar als altijd zien we veel meer als we kunnen *vergelijken*. De Belgische Kruispuntbank kan dan ook zicht bieden op de aan- of afwezigheid van kwaliteiten in het Nederlandse stelsel, via vergelijking. Het soort kwaliteiten waarop we hier de nadruk leggen zijn kwaliteiten ten behoeve van het *algemeen belang*, die kenmerken zijn van het *stelsel*. Hieronder wordt daarvoor een voorzet gedaan.



Stelselkwaliteiten	België	Nederland
Overzicht van gegevensstromen	Goed	Afwezig
Overzicht van gevolgen	Goed	Afwezig
Controle op toegang ex ante	Goed	Afwezig
Controle op toegang ex post	Goed	Afwezig
Actualiteit bij gebruik	Goed	Redelijk
Authenticiteit bij gebruik	onbekend	Matig
Kostenreductie door hergebruik	Goed	Goed

Toelichting

Overzicht en voorspelbaarheid

- *van gegevensstromen*

De Kruispuntbank *is* een overzicht van gegevensstromen. In Nederland is er geen centraal punt waarop gegevensstromen worden vastgelegd.

- *van gevolgen*

Dat de Kruispuntbank een overzicht kan geven van een nieuwe situatie is geen eigenschap van de architectuur of het datamodel. Het is een verdere vorm van coördinatie op het stelsel. Maar het stelsel maakt het wel makkelijker om deze dienstverlening te realiseren. In het Nederlandse stelsel is er nu geen overzicht van de gevolgen van gegevenswijziging te realiseren. Zeker niet op individueel niveau.

Controle op toegang

- *ex ante (toegang)*

De Kruispuntbank is een centraal punt waarop toegang verleend wordt. In Nederland zijn er diverse toegangsregimes voor registraties. Maar er is geen overzicht van wie welke toegang heeft en dus is dit ook niet te controleren.



- *ex post (logging)*

Omdat gegevens via een centraal punt lopen, maakt de Kruispuntbank logging op een centraal punt mogelijk. In Nederland is er regelmatig geen sprake van logging op organisatieniveau, maar dit is zeker onmogelijk op stelselniveau of ten behoeve van een individueel besluit.

Actualiteit

- *bij gegevensgebruik*

Omdat er bij de Kruispuntbank geen beprijzing is van raadplegingen is er geen reden om oude, eerder opgevraagde gegevens, te hergebruiken ten koste van de actualiteit.

Authenticiteit

- *bij gegevensgebruik*

Het gebruik van authentieke gegevens lijkt bij de Kruispuntbank te kunnen worden afgedwongen. En er is reden om te denken dat de Kruispuntbank in een betere positie is om wetgeving die strijdt om voorrang te laten harmoniseren. Echter het is zeer wel denkbaar dat in België soortgelijke problemen optreden en wanneer dit geen gegevens zijn die via de Kruispuntbank gedeeld worden is het ook niet mogelijk om dit te zien of af te dwingen. Hoe de situatie is op dit aspect is, is tijdens dit onderzoek onvoldoende duidelijk geworden. In Nederland weten we dat dit nog matig geregeld is.

Kostenreductie

- *door hergebruik van gegevens*

Het verwerven van gegevens is duur, terwijl het gebruik goedkoop is als de infrastructuur voor uitwisseling eenmaal aanwezig is. In beide gevallen is er



KAFKA
BRIGADE



sprake van grootschalig hergebruik. Omdat de actualiteit bij de Kruispuntbank beter is, scoort de kostenreductie op dit punt hoger.



13 Conclusies

Samenvattend zien we vanuit de problemen in de casus twee belangrijke stelselkwaliteiten naar voren komen:

1. Een stelsel dat keuzes maakt op het juiste niveau
2. Een stelsel dat is ingericht op het gebruik van gegevens uit andere domeinen

13.1 Een stelsel dat keuzes maakt op het juiste niveau

Voor het eerste is het van belang te begrijpen dat gegevens gevolgen hebben voor burgers, die verder reiken dan het eigen domein. Keuzes in het eigen domein hebben gevolgen elders via het uitwisselen en koppelen van gegevens. Deze keuzes *zullen* worden gemaakt, of ze nu bewust gemaakt worden met complete informatie en na een afweging van alle relevante belangen of niet. Want uitvoeringsorganisaties *kunnen niet anders* dan deze keuzes maken bij het uitwisselen en koppelen van gegevens. Maar dat wil niet zeggen dat deze organisaties die gevolgen kunnen overzien, noch dat zij volledige informatie (kunnen) hebben, noch dat er een duidelijke weg naar een oplossing is bij fouten. Ook kunnen zij hun opdrachtgevers niet dwingen tot overeenstemming, rationaliteit of besluitvorming überhaupt. Dit betekent dat als er op beleidsniveau geen afweging wordt gemaakt, dit kan leiden tot allerlei ongewenste effecten. Vijf soorten ongewenste effecten komen in het voorgaande naar voren. Er kan een uitzondering gemaakt worden, die daarna niet meer traceerbaar is. Er kan een catch-22 ontstaan, waardoor burgers niet *kunnen* voldoen aan wettelijke eisen. Er kunnen sequentiële afhankelijkheden ontstaan, die leiden tot een (lange) optelsom van termijnen voor burgers. Termijnen kunnen buiten de schuld van de burger onhaalbaar worden en elders leiden tot (disproportionele) gevolgen. En er kan willekeur ontstaan, omdat een gegeven op een onjuiste of willekeurige manier tot stand komt en er bij fouten geen duidelijke weg naar correctie en herstel is.



Bezien vanuit het stelsel van de Kruispuntbank voor sociale zekerheid, is op dit punt voorzien in een institutioneel mechanisme om hieraan tegenwicht te bieden. De Kruispuntbank voor sociale zekerheid behandelt alle beleidsinitiatieven en procesveranderingen. Zij kan daarbij – in grote mate vrij van politieke inmenging – botsende of juist afwezige wettelijke kaders en andere problemen van een “normatief tekort” gezaghebbend te adresseren.

Er is een sterk juridisch kader en omdat zij zowel bestaat uit het geheel van organisaties die geconfronteerd worden met de werking van die gegevens als een overzicht heeft van gegevensstromen en besluiten is zij ook in staat om die tekorten te identificeren.

Een eerste conclusie vanuit zowel probleem als bestaande oplossing is dat een stelselkwaliteit is:

het vermogen om waar te nemen dat er een noodzaak is om botsende en tekortschietende normatieve kaders af te wegen en aan te vullen en het vermogen om dat op apolitieke gronden en vrij van organisatiebelangen gezaghebbend terug te leggen op het politieke of beleidsniveau waar deze afwegingen gemaakt moeten worden.

13.2 Een stelsel dat is ingericht op het gebruik van gegevens uit andere domeinen

Voor het tweede punt is het van belang te begrijpen dat verschillende domeinen nooit *volledig* rationeel en consistent gemaakt kunnen worden. Er worden verschillende doelen nagestreefd. Dat maakt dat begrippen verschillen, gegevens uit een ander domein nooit in alle gevallen één-op-één bruikbaar zullen zijn, koppelingen lang niet altijd volledig kunnen zijn en soms ten onrechte worden gelegd juist vanwege verschillen in definities. Daarom zullen uitzonderingen altijd nodig zijn en zal altijd bij een deel van de beslissingen oordeelsvorming nodig zijn, niet alleen bij de toepassing van de regels, maar ook bij het vaststellen van de feiten. Juist over de mate waarin gegevens feiten zijn kan oordeelsvorming nodig zijn.



Een stelsel dat is ingericht op het gebruik van gegevens uit andere domeinen kan precies hiermee omgaan. Dat betekent dat:

- afwijken van gegevens mogelijk is, op een traceerbare wijze
- gegevenstransformaties mogelijk zijn – want noodzakelijk –, maar traceerbaar zijn
- de totstandkoming van gegevens inzichtelijk is, ook als de oorzaak ligt in een wijziging in een ander domein
- correctie en herstel mogelijk is over de domeinen waarin de gegevens werken en gevolgen hebben.

Als we kijken naar vanuit het stelsel van de Kruispuntbank voor sociale zekerheid, dan vinden we op dit punt geen *volledig* antwoord op een kwaliteit die we zouden kunnen benoemen als:

het vermogen om te gaan met het gebruik van gegevens die verschillen in definitie en vorm op een wijze die recht doet aan het feit dat ze vaak, maar niet altijd bruikbaar en koppelbaar zijn en die altijd zorgt voor traceerbaarheid van uitzonderingen op en transformaties van gegevens en zeker stelt dat correctie en herstel mogelijk is over de domeinen waarop de gegevens werken en gevolgen hebben voor burgers.

Tegelijk zien we dat dit Belgische stelsel wel een belangrijke aspecten van en voorwaarden voor van deze kwaliteit belichaamt.

- Er is een overzicht van gegevensstromen, want de Kruispuntbank *is* een overzicht van gegevensstromen.
- Er is overzicht van de gevolgen. Dat is geen eigenschap van het stelsel, maar een verdere vorm van coördinatie in het stelsel.
- Er is controle op toegang ex ante, want de Kruispuntbank is een centraal punt waarop toegang wordt verleend.
- Er is logging mogelijk, want gegevens lopen via een centraal punt.



- Actualiteit bij gegevensgebruik is aantrekkelijk, omdat er geen beprijzing is van raadplegingen.

13.3 De uitdaging

De uitdaging om invulling te geven aan deze twee stelselkwaliteiten is dus enerzijds een institutionele. Een vanzelfsprekend proces om tekortschietende normatieve kaders af te wegen en aan te vullen en zo te komen tot een meer consistent en rationeel stelsel.

Anderzijds is de tweede uitdaging meer een technische geworden. Er zijn eisen geformuleerd waaraan het stelsel moet voldoen, waardoor deze kwaliteit geobjectiveerd is en meer meetbaar. De technische invulling daarvan is zeker nog geen vanzelfsprekendheid. Tegelijk bestaan hiervoor wel al vele ingrediënten. En een technische opgave is in de Nederlandse context de eenvoudiger opgave.



14 Een basis voor handelingsperspectief

Uit de literatuur

Tot 2002 viel vooral de automatisering van administratieve besluiten op¹ wanneer het ging om de digitalisering van de overheid. In de afgelopen twintig jaar zijn in de literatuur belangrijke ontwikkelingen besproken in de digitale dienstverlening² die de relatie tussen overheid en burger sterk hebben veranderd en het gebruik van data-analyse, waaronder kunstmatige intelligentie³. Pas meer recent is aandacht voor de ontwikkeling van data-ecosystemen⁴. Hedendaagse uitvoeringsorganisaties, met name de organisaties die op schaal administratieve besluiten produceren, staan meer en meer in een informatie-architectuur waarin data wordt verzameld, geanalyseerd en gedeeld over een veelheid van organisaties voor een brede variëteit aan doelstellingen⁵. De gefragmenteerde *system-by-system* bureaucratieën⁶ ontwikkelen zich steeds meer tot een infrastructureel fenomeen⁷. Buiten de technische, juridische en andere uitdagingen die dit met zich meebrengt, weten we dat deze vormen van *back-office integration* patronen van afhankelijkheden met zich meebrengen en problemen van beheersing en datakwaliteit, vanwege de versnipperde uitvoering van de processen van gegevensuitwisseling⁸.

1. Een kernpublicatie is Bovens en Zouridis' "system-level bureaucracy", waarin ze demonstreren hoe digitalisering van routinematige administratieve beslissingen leidt tot een verschuiving in de discretionaire ruimte. Bovens, M. & Zouridis, S., 2002, "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control." *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
2. Zie bijvoorbeeld: Lindgren, I., Madsen, C., Hofmann S. and Melin, U., 2019, "Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services." *Government Information Quarterly* 36(3): 427-436.
3. Zie bijvoorbeeld: Busuioc, M., 2021, "Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account." *Public Administration Review* 81(5): 825-836.
4. Een relevante publicatie op basis van meerdere voorbeelden uit Nederland is: Van Donge, W., Bharosa N. and Janssen, M.F.W.H.A., 2021, "Data-driven government: Cross-case comparison of data stewardship in data ecosystems." *Government Information Quarterly* 39(2): 101642.
5. Zie bijvoorbeeld: Yeung, K., 2018, "Algorithmic regulation: A critical interrogation." *Regulation & Governance* 12(4): 505-523.
6. Zie bijvoorbeeld: Al-Ruithe, M., Benkhelifa E. and Hameed, K., 2018, "Data Governance Taxonomy: Cloud versus Non-Cloud." *Sustainability* 10(1): 95.
7. Zie: Peeters, R. & Widlak, A.C., 2023, "Administrative Exclusion in the Infrastructure-Level Bureaucracy: The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal." *Public Administration Review*. (in press) of Widlak, A.C., 2021, *Volwassen Digitale Overheid, Boombestuurkunde*, Den Haag.
8. Zie – op basis van Nederlandse data – bijvoorbeeld: Bekkers, V.J.J.M., 2007, "The governance of back-office integration: organizing co-operation between information domains." *Public Management Review* 9(3): 377-401. Of: Yang, T-M., Pardo, T. and Wu, Y-J., 2014, "How is information shared across the boundaries of government agencies? An e-Government case study." *Government Information Quarterly* 31(4): 637-652.
9. Idem voetnoot 4.



Dit onderzoek startte met twee noties uit de literatuur. Ten eerste zijn vele uitvoeringsorganisaties en -afdelingen beslisfabrieken geworden, die op grote schaal geautomatiseerd besluiten nemen. Ten tweede wisselen zij op grote schaal gegevens uit³⁰. Organisaties maken vandaag de dag gebruik van de gegevens van vele organisaties en leveren hun eigen waarnemingen en besluiten aan vele andere organisaties. Uitvoeringsorganisaties zijn via gegevensuitwisseling verweven met elkaar. Ze zijn afhankelijk van andere organisaties in brede zin, waaronder voor de kwaliteit van hun gegevens.

Dat betekent tevens dat er allerlei effecten kunnen optreden over de grenzen van organisaties heen. Van beheersing is dan niet altijd sprake. Individuele organisaties kunnen via gegevensmutaties effecten elders veroorzaken, zonder dat dit (voor hen) (direct) zichtbaar is. En ook kan wijzigende wetgeving in het ene domein, gevolgen hebben in het andere domein. We zagen beide fenomenen terug in deze publicatie.

Het omarmen van deze ontwikkeling vraagt daarom om het opnieuw bedenken van de normen en verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken. Dit onderzoek heeft inspiratie willen vinden voor kwaliteitsnormen op dit nieuwe organisatie-overstijgende niveau. We deden dit door enerzijds te kijken vanuit problemen en anderzijds vanuit (data-)ecosystemen die anders zijn georganiseerd.

³⁰ Hoe groot die schaal precies is, is onbekend. In 2015 is op verzoek van de Tweede Kamer een inventarisatie gemaakt. Het gaat om ongeveer duizend datakoppelingen buiten de basisregistraties. Deze inventarisatie is acht jaar oud en op basis van zelfrapportage, maar we kunnen veilig stellen dat overheden op grote schaal gegevens uitwisselen. Het ging om gekoppelde bestanden bij de rijksoverheid, buiten de basisregistraties en buiten koppelingen waarvan het belang van geheimhouding te groot werd geacht vanwege nationale veiligheid of opsporingsbelangen. Bij 48 organisaties van 9 ministeries zijn daarin 393 registraties te vinden – 362 met persoonsgegevens – die worden gedeeld met één of meer van de 94 andere organisaties die in beeld zijn gebracht.

[www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z05173&did=2015D10496)

[id=2015Z05173&did=2015D10496, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36920&did=2015D36920)

[id=2015D36920&did=2015D36920, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36916&did=2015D36916)

[id=2015D36916&did=2015D36916, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36922&did=2015D36922)

[id=2015D36922&did=2015D36922, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36913&did=2015D36913)

[id=2015D36913&did=2015D36913, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36927&did=2015D36927)

[id=2015D36927&did=2015D36927, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36918&did=2015D36918)

[id=2015D36918&did=2015D36918, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36921&did=2015D36921)

[id=2015D36921&did=2015D36921, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36926&did=2015D36926)

[id=2015D36926&did=2015D36926 en www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36925&did=2015D36925)

[id=2015D36925&did=2015D36925.](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36925&did=2015D36925)

→ We zagen dit in beide casus, maar ook in het voorbeeld op [pagina 3](#) en de voorbeelden op [pagina 25](#), zoals de [publieksrechtelijke beperking](#) die – onbedoeld en onzichtbaar voor de gemeente die deze invoert – door kan werken op andere appartementen.



Hieronder geven we een aanzet voor een handelingsperspectief om de twee kwaliteitsnormen hierboven in de Nederlandse context te organiseren.

In Nederland worden processen van gegevensuitwisseling versnipperd uitgevoerd en zijn ze versnipperd georganiseerd. Bij de Belgische Kruispuntbank loopt de gegevensuitwisseling via één centraal punt. Overzicht is daar zowel wettelijk als technisch-dwingend georganiseerd.

Het belang van overzicht is niet te onderschatten. Toch lijken we dit bij elk belangrijk onderwerp opnieuw te moeten leren. Ooit maakten we geen Rijksbegroting. Dit gebrek aan overzicht maakte dat geld te makkelijk werd uitgegeven, alternatieve bestedingen niet afgewogen konden worden en overkoepelende doelstellingen – zoals begrotingsevenwicht – niet gesteld konden worden. Overzicht van de uitgaven vraagt uiteraard om een standaard. Dit maakt dat begrotingen in elkaar geschoven kunnen worden. Overzicht vraagt om een verantwoordelijke op centraal niveau die het werk verzet om deze informatie te verzamelen. En dit vraagt om toezicht op de kwaliteitsnormen die we daaraan stellen. Vandaag hebben we de Comptabiliteitswet en het Directoraat-generaal Rijksbegroting dat daarvoor verantwoordelijk is.

Elk van de drie elementen die we kennen van onze financiële infrastructuur – standaardisatie, capaciteit met bijbehorende verantwoordelijkheid en kwaliteitsnormen met het bijbehorende toezicht – lenen zich ook voor de nieuwe informatie-infrastructuur van gegevensuitwisseling.

Standaardisatie

Uiteraard kan er niet één standaard voor gegevensuitwisseling zijn. Gegevens zijn daarvoor te divers van aard in vele opzichten. Er kan wel een meta-standaard zijn, die onderdeel is van elke andere standaard. De uitwisseling van gegevens heeft altijd bepaalde elementen overeen. Elementen die altijd relevant zijn. Is het een nieuw gegeven of juist een correctie? Daarvoor moet helder zijn wanneer iets is vastgelegd en wanneer iets geldig wordt of juist was. Hoe tijd wordt vastgelegd is überhaupt iets dat zich leent voor uniformering.



Het is niet zo dat hierover nog nooit is nagedacht. De kern van het probleem zit juist in het proces van standaardisering. Standaarden ontstaan lang niet altijd vanzelf. Dat is mede omdat dit inspanning vereist en gezag in de vorm van kennis, een bepaalde onafhankelijkheid en een gezaghebbende positie.

Capaciteit en verantwoordelijkheid

Het scheppen van overzicht is ook simpelweg werk. Werk dat vraagt om capaciteit in termen van mensen. Dat dit op een centraal punt moet plaatsvinden³¹ is een logisch noodzakelijke voorwaarde. Dat hierbij ook bevoegdheden horen en verantwoordelijkheid, is logisch omdat overzicht een middel is. Het doel is een democratische afweging van belangen en gevolgen mogelijk te maken. Als organisaties gegevens uitwisselen, zeker als zij daar geautomatiseerd naar handelen, dan leidt het handelen van de één tot gevolgen bij de ander. Dit is veel dwingender nog dan wetgeving. Het is een mechanisme. Er is dan de facto sprake van één proces. Zonder zicht op het gebruik en daarmee op de gevolgen elders, is geen afweging van gevolgen en belangen mogelijk. Er is dan sprake van onvoorspelbaarheid voor burgers, omdat gevolgen voor hen voortkomen vanuit een organisch proces van decentrale afspraken.

Kwaliteitseisen

Tenslotte horen hier kwaliteitseisen bij en toezicht hierop. Die kwaliteitseisen kunnen verschillende vormen aannemen. Dat kunnen eisen zijn zoals de kwaliteit van data³² of de kwaliteit van het informatie-systeem zelf³³. Het ligt voor de hand om eisen te stellen aan de aanwezigheid en kwaliteit van de afbakening, definities, bedrijfsregels en de aanwezigheid, kwaliteit en samenhang met andere overeenkomsten³⁴. Maar startpunt van dit

31 En in een centrale registratie. De analogie met de Rijksbegroting gaat hier ook op.

Begrotingen van de Rijksoverheid houden we bij in een registratie die RIS/IBOS heet.

32 Er is geen consensus of wat datakwaliteit is of wat de dimensies of definities daarvan zijn, maar accuraatheid, compleetheid, consistentie, relevantie, actualiteit en geschiktheid voor gebruik zijn veelgebruikte dimensies. (Van Donge, 2021:6)

33 Systeemkwaliteit gaat doorgaans over technisch-georiënteerde prestaties van een software-systeem, zoals flexibiliteit, responstijd, toegankelijkheid, gebruiksgemak, betrouwbaarheid, verfijning, integratie met andere systemen of robuustheid in de betekenis van ongevoelig zijn voor een veranderende omgeving, maar kan ook administratieve dimensies hebben zoals controleerbaarheid. (Van Donge, 2021: 7)

34 Denk aan bijvoorbeeld een DPIA, aan leveringsprotocollen of -specificaties.



onderzoek was dat er een nieuwe kwaliteitsdimensie ontstaat op het wets- en organisatie-overstijgende, overheidsbrede of infrastructurele niveau.

Het gebruik van nieuwe technische mogelijkheden en middelen leidt altijd ook tot verandering van het proces zelf en de uitkomsten. De breed ingevoerde mogelijkheid om online een afspraak te maken voor de balie bij de gemeente, verlengt tevens de termijnen voor burgers. Termijnen gaan pas lopen vanaf een aanvraag. En ook hier, waar de focus lag op gegevensuitwisseling, beïnvloeden de middelen de processen en uitkomsten, maar ook de waarborgen, de zekerheden, de voorspelbaarheid, begrijpelijkheid, flexibiliteit, corrigeerbaarheid en allerlei andere waarden die van belang zijn of kunnen zijn.

Een kwaliteitseis moet zich richten op de waarborgen en rechtsbescherming. Zijn de voorwaarden om te kunnen voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur nog in stand? Zo is het alleen mogelijk een proportionele afweging te maken, als de gevolgen ook bekend en inzichtelijk zijn. En zo is het alleen mogelijk om een fout te corrigeren, als het ook mogelijk gemaakt is de consequenties te corrigeren in het gehele domein waarin het gegeven gevolgen heeft.

Je wilt problemen niet vanuit de casuïstiek ontdekken, je wilt het weten.

Een kwaliteitseis moet zich richten op de consistentie (of juist: het gebrek daaraan) in het domein waarbinnen het gegeven werkt. Definities verschillen in wetten uit verschillende domeinen, omdat de doelen van beleidsterreinen verschillen. Toch kan het interessant zijn om beschikbare gegevens uit een ander domein te gebruiken, wanneer die *meestal* tot hetzelfde resultaat leiden. Dat gebeurt dan ook. De vraag is dan eerst of die definities niet meer geharmoniseerd kunnen worden. Dat kan niet altijd en vrijwel nooit volledig. De volgende vraag is dan: hoe wil je in dat licht omgaan met het gegeven? Moet je het wel als een *default* gebruiken? Dan kunnen burgers onverwacht geconfronteerd worden met een al genomen besluit op basis van onjuiste gegevens. Of moet je burgers vooraf informeren, zodat zij kunnen corrigeren voordat het gegeven doorwerkt? Of



moet er nog een andere afweging gemaakt worden tussen het belang van efficiëntie en kostenbesparing en consequenties voor de burger?

Een kwaliteitseis zou zich moeten richten op de software-systemen en procedures binnen het domein. Kunnen ze correcties verwerken? Kunnen ze correcties met terugwerkende kracht waarnemen? Zijn daar procedures voor? Maar een kwaliteitseis zou zich juist ook kunnen richten op de afstemming tussen betrokken beleidsdomeinen. Als uitvoeringsorganisaties tegen normatieve vragen of problemen aanlopen, omdat de ene wet de andere beïnvloedt, worden die vragen dan beantwoord op een redelijke termijn? Het zichtbaar maken van dergelijke “openstaande vragen” is een institutioneel tegenwicht, net zoals de Staat van de Uitvoering zelf een institutioneel tegenwicht is. En op eenzelfde manier – of als onderdeel daarvan – zou een cyclus ingericht kunnen worden, zodat een waarde-afweging niet naar beneden gedrukt wordt.

Het uitwerken van het bovenstaande kader kan al heel veel problemen wegnemen en mogelijkheden scheppen. En binnen die uitwerking is veel laaghangend fruit te vinden. Een relatief makkelijke kwaliteitseis kan zijn dat afnemers gegevens altijd via één route verkrijgen. Er is – wanneer we organisatiebelangen buiten beschouwing laten – geen reden om gegevens via meerdere routes uit te wisselen. Toch gebeurt dat veel³⁵.

In de Belgische situatie wordt uitwisseling van gegevens ook in technische zin via één punt georganiseerd. Dat maakt bepaalde zaken veel eenvoudiger. Bijvoorbeeld inzicht geven aan burgers over welke gegevens zijn geraadpleegd, waarvoor, wanneer en door wie is dan gemakkelijk. In theorie is hetzelfde resultaat ook bereikbaar via standaardisatie en compliance alleen. En in elk geval is standaardisatie en compliance de eerstbenodigde stap.

Een belangrijke waarde in het Nederlandse systeem – een waarde die niet veel benadrukt wordt – is de mogelijkheid om af te wijken van de bron. Enerzijds is dat veel vaker nodig wanneer gegevens over verschillende beleidsterreinen worden uitgewisseld. Registraties moeten worden

35 Persoonsgegevens bijvoorbeeld gaan via gemeenten naar afnemers, via gemeentelijke voorzieningen, via een landelijke voorziening en daarbinnen via koepelorganisaties.



aangevuld bijvoorbeeld, wanneer doelgroepen breder zijn dan de beschikbare gegevens van elders³⁶, of wanneer burgers niet in de “happy flow” zitten en afwijken nodig is om burgers recht te doen³⁷. Maar veel aanpassingen zouden niet nodig moeten zijn. Dat zijn aanpassingen die nu gedaan worden, omdat organisaties een andere historie hebben en daarom een ander *format*, maar die zich wel lenen voor standaardisatie. Daarop krijg je zicht als de beslisregels die gebruikt worden voor het aanpassen van gegevens inzichtelijk maakt. Deze beslisregels lenen zich voor centrale registratie, net als de gegevensstroom zelf, omdat dit inzicht biedt in waar de informatie-infrastructuur gestroomlijnd kan worden.

Bovenstaande kan de indruk wekken van bureaucratie of regels in de pejoratieve zin van het woord. Een goed georganiseerde bureaucratie *kán* zorgen voor zekerheid, duidelijkheid en een gelijk maatschappelijk speelveld en daarom gewenst vanuit (vrijwel) elke politieke waarde-oriëntatie. De meeste regels *kún*nen, als ze van goede kwaliteit zijn, juist de infrastructuur zijn voor samenwerking. Ze maken dan samenwerking mogelijk, zonder overleg. Dit geldt ook voor de organisatie van de gegevens-infrastructuur. Te vaak blijft het beeld onweersproken dat meer gegevens altijd informatie toevoegen en daarom leidt tot betere besluiten. Echter een overheid die gegevens gebruikt zonder te weten hoe die tot stand komen, hoe feitelijk die zijn, hoe actueel en meer, begrijpt in feite zijn eigen besluitvormingsproces niet en wordt met die data juist blind voor de werkelijkheid. Meer data *kán* leiden tot betere besluiten, maar alleen als we dat goed organiseren.

36 Ook mensen die niet in een Nederlandse gemeenten staan ingeschreven kunnen een huis kopen en moeten dus geregistreerd worden door het Kadaster.

37 Je hebt geen apart adres voor een gebouw, maar wel een energielabel nodig.



15 Bronnen, literatuur en interviews

15.1 Literatuur

BRK-BAG koppeling, specificatie en bijhouding, versie 2.0 6 juli 2022, Kadaster.

Besluit BAG, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2011-202.html>

Handleiding ep-online van 18 mei 2022, RVO.

Handleiding ep-online voor energieadviseurs versie 5.0, RVO, 2021.

Integrale terugkoppeling gestelde vragen van 30 maart 2021, Informatiebijeenkomsten BRK Levering.

Notitie voor Stuurgroep Haal Centraal versie 2.0 (uitgebreide versie), Kadaster.

OECD, 2008, OECD e-Government Studies Belgium, OECD publishing, Parijs <https://doi.org/10.1787/9789264055810-en>

Robben, F., Snijkers, K. en Maes, P., 2005, De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid als motor van e-government in de sociale sector, Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement – Themanummer e-government, jaargang 10, nr. 4, 2-3, 35-55 en 56-57.

Stelselpedia Gemeente Amsterdam, Relatie kadastraal object – verblijfsobject. Geraadpleegd op 25 mei 2022.

Van Lerberge, R., 2020, Het Technisch Gewicht. Socio-technische transformaties in de Belgische Sociale Zekerheid. PhD, Vrije Universiteit Brussel. <https://researchportal.vub.be/en/publications/het-technisch-gewicht-socio-technische-transformaties-in-de-belgi>

Widlak, A.C., 2021, Volwassen Digitale Overheid, Boombestuurkunde, Den Haag.

Widlak, A.C., en Peeters, R., 2018, De Digitale Kooi, Boombestuurkunde, Den Haag.



KAFKA
BRIGADE



Williams, C.C., 2021, Crossroads bank for social security (cbss), Regional Cooperation Council, Brussel.

15.2 Interviews

adviseur P&O ziekenhuis (anoniem)

Alexandra Engering (voormalig MFI, RvIG)

Annemieke Oord (Gemeente Hoorn)

anoniem (Perfectkeur)

Didier Coeurnelle (FOD Sociale Zekerheid, België)

Elly Johannes (Kadaster)

Evert (pseudoniem)

Gerard (pseudoniem)

Helen van der Sluys (voormalig CMI, RvIG)

Lars Brugmans (Kadaster)

Laurens Hage (MFI, RvIG)

Mariëtte Lokin (Hooghiemstra en partners)

Mark van Andel (Kadaster)

Monique Lacroix (RVO)

Neetu Jit IND SUA/RVN

Sharmila Thakoer (MFO, RvIG)

Yuenyee Wong IND SUA/ARVN